




3 1761 11972512 5

CA1  
XC 36  
-2012  
F27

GOVT





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119725125>







CA1  
XC36  
-2012  
F27

(6)



HOUSE OF COMMONS  
CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

## **FEDERAL SUPPORT MEASURES TO ADOPTIVE PARENTS**

### **Report of the Standing Committee on Human Resources, Skills and Social Development and the Status of Persons with Disabilities**

**Ed Komarnicki, M.P.  
Chair**



**MARCH 2012**

**41st PARLIAMENT, 1st SESSION**



---

Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

#### **SPEAKER'S PERMISSION**

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services  
Public Works and Government Services Canada  
Ottawa, Ontario K1A 0S5  
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943  
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757  
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca  
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site  
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>



# **FEDERAL SUPPORT MEASURES TO ADOPTIVE PARENTS**

**Report of the Standing Committee on Human  
Resources, Skills and Social Development and the  
Status of Persons with Disabilities**

**Ed Komarnicki, M.P.  
Chair**

**MARCH 2012**

**41st PARLIAMENT, 1st SESSION**





# **STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES, SKILLS AND SOCIAL DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES**

## **CHAIR**

Ed Komarnicki

## **VICE-CHAIRS**

Rodger Cuzner

Carol Hughes

## **MEMBERS**

Brad Butt

Jean Crowder

Joe Daniel

Kellie Leitch

Colin Mayes

Phil McColeman

Claude Patry

Manon Perreault

Devinder Shory

## **CLERK OF THE COMMITTEE**

Evelyn Lukyniuk

## **LIBRARY OF PARLIAMENT**

### **Parliamentary Information and Research Service**

Chantal Collin, Analyst

Sandra Gruescu, Analyst

André Léonard, Analyst





# **THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES, SKILLS AND SOCIAL DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES**

has the honour to present its

## **THIRD REPORT**

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied federal support measures to support adoptive parents and has agreed to report the following:





## TABLE OF CONTENTS

---


ADOPTION IN CANADA: MEASURES TO SUPPORT ADOPTION, FAMILIES AND CHILDREN.....	3
INTRODUCTION .....	3
BACKGROUND .....	4
A. Adoption Services Are the Responsibility of Provincial/Territorial Governments.....	4
B. Federal Role.....	4
PUBLIC ADOPTION — ADOPTION IN CANADA.....	5
A. Raising Awareness .....	7
B. National Data on Children in Care and Adoption.....	8
INTERCOUNTRY ADOPTION.....	11
A. Information about the Intercountry Adoption Process .....	11
B. Citizenship by Descent.....	12
ABORIGINAL ADOPTION .....	14
A. Indian and Northern Affairs Canada: Funding for First Nations Child and Family Services .....	15
i. Funding by Indian and Northern Affairs Canada: Directive 20-1.....	15
ii. Enhanced Prevention-Focused Approach to Funding.....	16
B. Customary Adoption of Aboriginal Children.....	17
C. Mainstream Adoption of Aboriginal Children .....	18
POST-ADOPTION SERVICES .....	19
A. Lack of Support .....	19
B. Provincial and Territorial Subsidies .....	19
C. Federal Programs to Assist Adoptive Families and Adopted Children .....	20

D. Post-adoption Services for Children with Fetal Alcohol Spectrum Disorder and their Families.....	21
FEDERAL FINANCIAL SUPPORT — THE EMPLOYMENT INSURANCE (EI) PARENTAL BENEFITS AND THE ADOPTION EXPENSES TAX CREDIT .....	23
A. EI Parental Benefits .....	23
i. The Federal Court of Appeal Decision in <i>Tomasson</i> .....	24
B. Adoption Expenses Tax Credit.....	25
C. Other Issues Raised by Witnesses .....	27
CONCLUSION .....	28
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	29
APPENDIX A: PROVINCIAL CHILDREN’S ADVOCATES.....	33
APPENDIX B: LIST OF WITNESSES .....	35
APPENDIX C: LIST OF BRIEFS .....	39
MINUTES OF PROCEEDINGS.....	41
DISSENTING OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC PARTY .....	43
DISSENTING OPINION OF THE LIBERAL PARTY OF CANADA.....	45





## ADOPTION MATTERS



Permanency equals a sense of belonging. When it comes to permanency for youth in care, there's one simple fact: it's a basic human need that everyone should be entitled to. We should all know where we go at Christmas. We should all know where we go on our university breaks.

Lisa Davis, February 17, 2011

I was in a foster home for eight years so I was drawing that distinction between adoption and foster care. I didn't have that permanent family. If I had an adoptive family maybe things would have been different and I would have someone I could go to, to talk to, for certain things and I'd feel like I belonged somewhere and that I meant something to someone.

Alisha Bowie, February 17, 2011



# **ADOPTION IN CANADA: MEASURES TO SUPPORT ADOPTION, FAMILIES AND CHILDREN**

---

## **INTRODUCTION**

On March 17, 2010, the House of Commons Standing Committee on Human Resources, Skills and Social Development, and the Status of Persons with Disabilities (hereafter the Committee) adopted a motion to study current federal support measures available to adoptive parents and their adoptive children. The motion reads:

That the Standing Committee on Human Resources, Skills and Social Development, and the Status of Persons with Disabilities examine current federal support measures that are available to adoptive parents and their adopted children, recognizing and respecting provincial and territorial jurisdictions in this regard, and following completion of its study, report back to the House with its findings.

A similar motion had been moved in the House of Commons by Jeff Watson, M.P. on October 30, 2009 during the 2<sup>nd</sup> Session of the 40<sup>th</sup> Parliament. The motion asked the House to instruct the Standing Committee on Human Resources, Skills and Social Development and the Status of Persons with Disabilities to undertake a study of federal measures supporting adoptive parents and their children. The motion was agreed to on November 25, 2009.

A draft report was prepared during the 3<sup>rd</sup> Session of the 40<sup>th</sup> Parliament. However, the Committee did not have time to review the draft report before the dissolution of Parliament on March 26, 2011.

In the first session of the 41<sup>st</sup> Parliament, members of the Committee decided to review the draft report. It should be noted that most members did not have the privilege of hearing the testimonies of witnesses during the 40<sup>th</sup> Parliament, but members had access to the transcripts of the hearings.

During the 40<sup>th</sup> Parliament, the Committee held seven meetings and heard from department officials, not-for-profit organizations and skilled professionals working in the field of adoption, adoption agencies, experts in Aboriginal adoptions, adoptive parents, and adopted children and youth. The members of the Committee offer their gratitude to all witnesses for sharing their stories and views on adoption. We particularly want to thank the children and young adults who shared their own personal stories. We were touched by your courage and dignity.



## BACKGROUND

### A. Adoption Services Are the Responsibility of Provincial/Territorial Governments

Adoption is a complex and multi-faceted issue. The adoption process and pre- and post-adoption supports vary across the country. There are different types of adoptions: private or public, domestic or international (also referred to as intercountry adoption), and Aboriginal custom adoptions. Adoption services fall under the responsibility of provincial and territorial governments. “They are responsible for case management of individual adoption arrangements and supervision of adoption agencies that place children within their jurisdictions.”<sup>1</sup> All of Canada’s provinces and territories follow the Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption ratified by Canada in 1996.<sup>2</sup> Each provincial and territorial jurisdiction has its own adoption process, eligibility criteria, rules, legislation and administrative structure.

I have to state at the outset that adoption in Canada is a provincial and territorial responsibility and that each province and territory has its own rules and regulations on all aspects of adoption, including the adoption of children into Canada. Provinces and territories or licensed adoption agencies are responsible for case management.<sup>3</sup>

Jacques Paquette,  
Department of Human Resources and Skills Development

### B. Federal Role

Members of the Committee respect the responsibility of provincial and territorial governments for adoptions in Canada. This report focuses on measures to promote adoption and assist adoptive families. It is our wish that all children awaiting adoption in Canada can find a loving and caring adoptive family, and that adoptive parents can have the support that they need to care for their children.

The federal government has a clear role to play mainly in intercountry adoptions. Four departments are involved: Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), Citizenship and Immigration Canada, Foreign Affairs and International Trade Canada and the Department of Justice. HRSDC is the lead federal department responsible for intercountry adoption issues at the national and international levels and is the central authority for Canada under the Hague Convention.<sup>4</sup> Intercountry Adoption Services (IAS) assumes this work for HRSDC.

---

1 Human Resources and Skills Development Canada [HRSDC], *Intercountry Adoption Services (IAS)*.

2 Hague Conference on Private International Law, *Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*, May 29, 1993.

3 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 35, November 25, 2010, 0845.

4 Human Resources and Skills Development Canada, *Intercountry Adoptions in Canada*.

The federal government plays an important role in ensuring that adoption into Canada is done in accordance with related federal laws and regulations and international treaties. For example, Canada is a signatory to both the United Nations Convention on the Rights of the Child and the Hague Convention on the Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption. These international conventions are intended to protect children's fundamental rights, provide safeguards that ensure that intercountry adoption takes place in the best interests of the child, and establish a system of cooperation among states to prevent the abduction, sale, or trafficking of children.<sup>5</sup>

Jacques Paquette,  
Department of Human Resources and Skills Development

Citizenship and Immigration Canada (CIC) also plays an important role in intercountry adoptions. The Committee was told that adoptions proceed in accordance with the *Immigration and Refugee Protection Act* and the *Citizenship Act* as well as Canada's international obligations. In some parts of the world, child trafficking is a concern, documentation is unreliable and few supports exist to protect children. In such cases, "CIC works with the provinces to ensure the best interests of children being adopted by Canadians are respected."<sup>6</sup> CIC informed the Committee that the Department has officers in 90 different points of service around the world that process intercountry adoption files in respect of immigration laws and regulations, international laws and the laws of the child's country of origin.

In terms of financial support, the federal government transfers payments to provincial and territorial governments through the Canada Health Transfer and the Canada Social Transfer. It also offers support directly to adoptive parents. Parents who adopt are eligible for Employment Insurance (EI) parental benefits and a non-refundable tax credit that offsets some of the costs of an adoption. As well, adoptive parents, as is the case for biological parents, are entitled to federal child and family benefits (e.g., Universal Child Care Benefit, Canada Child Tax Benefit, National Child Benefit Supplement, etc.).

## **PUBLIC ADOPTION — ADOPTION IN CANADA**

Although details vary from province to province, the basic process for a public adoption follows similar steps across the country. There is an initial intake meeting at which procedures to adopt are outlined, as well as information about the waiting period and children awaiting adoption. If the prospective adoptive parents want to continue with the adoption process, a formal application must then be submitted to the proper provincial/territorial authority or agency. A medical exam, a criminal record check and references are required to proceed further with the adoption. The next step is for a social worker to conduct a home study. Once the home study is completed, a report is produced and presented to the agency for approval. It may take up to a year for an application for

---

5 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 35, November 25, 2010, 0850.

6 Ibid.

adoption to be approved. The “best interests of the child” is a primary consideration when any decision is taken with regard to public adoptions across Canada.

Despite the best efforts of child welfare agencies, there is a serious adoption problem in Canada. Numerous witnesses stated that an estimated 30,000 children are in the care of child welfare agencies waiting to be adopted and to finally have the permanency and security offered by a permanent family. Some witnesses mentioned the concerning situation of thousands of youth who age out of care every year without permanent families. In its brief to the Committee, the Adoption Council of Canada explained that youth that age out of care “move into adulthood without connections or supports. Many drop out of school, become single parents, end up on social assistance or become homeless.”<sup>7</sup> Emotional testimonies were given by young adults who talked about the impact that aging out of care without any support had on their lives and how they long for a sense of belonging. Some also shared their successes and talked about how they overcame the challenges and struggles of their lives to get an education, secure employment and create a family of their own. It is estimated that only 2,000 children and youth are adopted each year from the public system.<sup>8</sup>

I have a dream of seeing every single one of the 30,000 adoptable children in Canada finding their “forever” family. The government is their guardian right now, and foster parents really are the heroes in our world. But each child, no matter their unique medical, emotional, or physical needs, deserves permanency, no matter their age.<sup>9</sup>

Rev. Kimberly Sabourin,  
Destiny Adoption Services

What is disconcerting is that while the increase in the number of child care residential centres is stagnant, the number of foster families is decreasing. Given that we have no indication of the number of potential adoptive parents of youth with special needs, there are even more reasons to be concerned.

Our office is often called upon to advocate on behalf of these young persons who find themselves living where they can — some couch-surfing, others simply living in shelters or on the street. An increasing number of these youth turn to illicit activities to survive and end up in the youth criminal justice system. Sadly, some go as far as sharing with me their appreciation of a closed custody setting, as it provides three meals a day, a roof

---

7 Adoption Council of Canada, *Family Bonds: How the Government of Canada Can Support Adoption*, Brief to The Committee, November 25, 2010, p. 2.

8 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, Meeting No. 35, November 25, 2010, 0955. It should be noted that statistical requirements vary from one jurisdiction to another making it difficult to obtain an exact figure of the number of adoptions that occur each year in Canada.

9 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 35, November 25, 2010, 1005.



over their head, an education, and activities that would otherwise not be offered to them.<sup>10</sup>

François Levert,  
New Brunswick Office of the Ombudsman

I was a foster child from the age of three. I did age out of the system. I'm now 32 years old, and I'm finally in university, of my own choice, not because of any support I ever had. When I was 20 years old, it was my last-shot opportunity to take advantage of any educational opportunities while still getting some support from the Children's Aid Society. I became a cosmetician, which left me in a low-end job with not very much security. Having a young family, that was very much a struggle, but I continued to volunteer and work very hard and build myself up so I could go to university. But I do it all on my own. So when it's a matter of trying to make a phone call to figure out what I should be doing with my very ill-tempered three-year-old, it's hard to know who to turn to. It's hard to know that sense of belonging.<sup>11</sup>

Lisa Davis,  
as an individual

## A. Raising Awareness

To fulfill the need to seek out more adoptive families, many witnesses praised the work of the Adoption Council of Canada which operates a successful program called Canada's Waiting Children. It is the only national photo-listing web-based program "where potential adoptive parents can see pictures and profiles of waiting children in foster care."<sup>12</sup> The program to date has had an 85% success rate placing children in adoptive homes. Some witnesses also referred to "the AdoptOntario program — a ministry funded provincial databank that works to connect families in Ontario with children in CAS [Children's Aid Society] foster care for whom an adoption plan is being sought."<sup>13</sup> The majority of witnesses agreed that more needs to be done to find adoptive families for children in foster care.

I think, again, there's just not enough focus on the fact that permanency is important. Too often we rely on that foster care system to take care of our children and youth, when there should be a focus that adoption works, that adoption is the better solution because it gives those attachments throughout adult life that the foster care system can't give you when you're being parented by a system.<sup>14</sup>

Lisa Davis,  
as an individual

---

10 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 37, December 2, 2010, 0850.

11 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 45, February 17, 2011, 1110.

12 Adoption Council of Canada, *Family Bonds: How the Government of Canada Can Support Adoption* Brief to the Committee, November 25, 2010, p. 6.

13 Adoption Council of Ontario, *Strengthening Lifelong Connections*. Presentation to the Committee Ottawa December 2, 2010.

14 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 45, February 17, 2011, 1145

Many witnesses mentioned that there was a need for a public awareness campaign to raise the profile of adoption and inform Canadians about the thousands of children and youth waiting for a permanent home in Canada. Many believed that such a campaign could bring together waiting children and waiting parents, cutting down on the number of youth who will age out of the child welfare system without ever having the opportunity to find their permanent family.

The second [recommendation] is to work with the Adoption Council of Canada to fund a national awareness campaign about adoption in this country, including the children who are available and what they have to offer parents.<sup>15</sup>

Laura Eggerston,  
Adoption Council of Canada

I also suggest that a national public awareness campaign be created and funding provided for a public service announcement and films. We had started on that last year with the Adoption Council of Canada, but we weren't able to go forward.<sup>16</sup>

Jennifer Haire,  
as an individual

## **Recommendation 1**

**The Committee recommends that the federal government, in collaboration with provincial and territorial governments and the Adoption Council of Canada, develop and launch a national public awareness campaign to raise the profile of adoption and inform Canadians about the thousands of children waiting for a permanent home, while recognizing that resources committed should reflect the fact that Canada is in a period of fiscal restraint.**

### **B. National Data on Children in Care and Adoption**

Witnesses indicated that it is difficult to really understand the extent of the adoption problem, as there is no central information database that monitors how many children are in the care of child welfare agencies, how many are Crown wards legally free for adoption, how many have special needs, how many youth age out of care without the benefit of a permanent placement in a family, how many Aboriginal children are still in the care of mainstream provincial child welfare services, etc.

One of our major concerns is, as I mentioned in the previous instance, data. We have good data on intercountry adoption, but we have almost no data on domestic adoption in this country. Our information is pathetic. We collected data at one point in time in this country on domestic adoptions. The most recent is 2004. It was only released in 2007.

---

15 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 35, November 25, 2010, 0955.

16 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 36, November 30, 2010, 0900.

We can't tell you how many there are right now in the foster care system or who are being placed for adoption. We have estimates.

We can't answer the simplest questions about children in care. We can't tell you how many there are. We can't tell you how many have an adoption plan. We can't tell you how many of them have been referred for adoption, how long they wait before being referred for adoption, how long did they wait for adoption placement, how many siblings do they have who are also free for adoption, how many are Aboriginal, how many receive adoption subsidies, how many are exiting care without family support or a connection. We can't tell you any of that. We have no way to track trends. We don't know why the number of children in care is increasing in some provinces, such as Manitoba, and declining in British Columbia.<sup>17</sup>

Sandra Scarth,  
Adoption Council of Canada

The lack of even the most basic information on children in care of child welfare agencies, in foster care homes and awaiting adoption, is a critical problem. In order to devise effective adoption policies and services, the extent of what witnesses called an "adoption crisis" and its parameters must be known. Most witnesses recommended that the federal government work collaboratively with provincial/territorial governments and Aboriginal child welfare agencies to develop a national database system to collect this data, analyze it and make it public.

One is the creation of a federal data bank. Little is known about who the children and youth are who are in permanent care. Canada has not done a good job of gathering this information. This has been a huge barrier to practice planning and supporting appropriate allocation of funds to permanency programs. We need to know who these children are, and I believe that the technology is available to support the tracking of these children.<sup>18</sup>

Pat Convery,  
Adoption Council of Ontario

There needs to be some kind of better system, and one way of starting it — a simple way of starting it — would be to call a small meeting of people from StatsCan, from provincial directors of child welfare, adoption coordinators, other people who collect justice statistics, and so on, and pull them together and ask how we could collect this data. It's a feasibility study.

This was done a number of years ago for child abuse statistics when there weren't any. It was a child welfare league, and I was there at the time. We pulled together a small group like this. It cost maybe \$15,000, \$20,000, and the group decided how to collect it. We

---

17 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 35, November 25, 2010, 0950.

18 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 37, December 2, 2010, 0900.



now have national statistics on child abuse. This could be done for children in care and adoption as well. A feasibility study would be a start.<sup>19</sup>

Sandra Scarth,  
Adoption Council of Canada

In 2009, HRSDC discussed with provincial and territorial directors of child welfare the creation of a framework to track how well children in care are doing. The consultations have led to the development of the National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix (NOM) that provides a set of indicators for tracking the outcomes of children in care across jurisdictions. These indicators, when applied, can assist child welfare managers and policy makers in tracking trends and evaluating programs and policies.<sup>20</sup> The NOM project has shown that federal, provincial/territorial directors of child welfare can work together to enhance knowledge about children in care. This type of project should be pursued and could complement the data gathered through a national database.

Witnesses also stated that HRSDC began funding the Child Welfare League of Canada to collect data from child welfare systems across the country, mostly around foster care and not specifically about children legally free for adoption. However, members of the Committee believe this is a good start that could actually lead to more information being fed into a new national database.

## **Recommendation 2**

**The Committee recommends that the federal government examine the possibility of directing Statistics Canada, in collaboration with provincial and territorial governments and Aboriginal child welfare agencies, to collect, analyze and make public annual data concerning children and youth in the care of child welfare agencies and specifically the number of children and youth that are legally free for adoption, while respecting privacy laws where these may apply.**

## **Recommendation 3**

**The Committee recommends that the federal government examine the possibility of working with the provinces and territories to create a national database to enhance knowledge about children and youth in the care of child welfare agencies and the need for adoptive families across the country, and that the database be available online on a user-friendly website that would allow interested Canadians to search for information on adoption in Canada.**

---

19 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 35, November 25, 2010, 1025.

20 Nico Trocmé et al., *National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix*, September 2009.

## INTERCOUNTRY ADOPTION

### A. Information about the Intercountry Adoption Process

In 2010, there were 1,946 intercountry adoptions.<sup>21</sup> An official from HRSDC appeared before the Committee and explained the role of the federal government with regard to these adoptions. The Committee learned about the complexities of these types of adoption and the need for adoptive parents to understand not only the adoption policies and laws of the province or territory in which they reside, but also federal immigration laws and the laws of the country of origin of the child they wish to adopt. International adoptions are subject to the Hague Convention in many countries, including Canada. It is up to the provincial or territorial government adoption office or agency to explain the requirements to parents if the child is to be adopted from a country signatory to the Hague Convention.<sup>22</sup> An official from HRSDC stated that not only is the intercountry adoption process complicated and lengthy, but the costs are also significant and can range between \$20,000 and \$50,000.

Even the best-prepared parents can find such a process fraught with unexpected financial, cultural, legal and other considerations. They need to know about adoption policies in the country they are dealing with. They want reassurance that the child offered to them is legally adoptable; in other words, that he or she has not been a victim of exploitation and trafficking.<sup>23</sup>

To assist adoptive parents through the intercountry adoption process, HRSDC's Intercountry Adoption Services (IAS) provide information about the process on their website, as well as alerts about countries where adoptions have been suspended. It "facilitates communication and cooperation between adoption authorities in Canada at the federal, provincial and territorial levels and with foreign countries."<sup>24</sup> IAS "also collects information and data on intercountry adoption, facilitates research and disseminates information on legislation, policies and current adoption practices in other countries."<sup>25</sup> Its third function is to facilitate issue resolution in cases of unethical or irregular adoption practice.

A number of witnesses stated that there was a need for better information about the intercountry adoption process from HRSDC and CIC. Officials from CIC agreed as they indicated that their department was developing a more user-friendly website to answer the

---

21 Robin Hilborn, *Canadians adopted 1,946 children from abroad in 2010*, Adoption Helper.

22 Hague Conference on Private International Law, *Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*.

23 Human Resources and Skills Development Canada, "Opening Remarks for Jacques Paquette – Senior Assistant Deputy Minister, Income Security and Social Development Branch, Appearance before the Committee, November 25, 2010, p. 4.

24 *Ibid.*, p. 6.

25 *Ibid.*

questions Canadians have about intercountry adoptions. Adoptive parents were particularly frustrated with the limited information on the two routes for an adopted child to enter the country (citizenship or permanent residency status). A more user-friendly website is now available and provides much clearer information on the different routes for an adopted child to enter Canada.

#### **Recommendation 4**

**The Committee recommends that the Intercountry Adoption Services provide better information on its website about the intercountry adoption process and the different countries where adoption is open to Canadians.**

#### **B. Citizenship by Descent**

CIC assists families to obtain Canadian citizenship for a child adopted in a foreign country and for that child to enter Canada either as a permanent resident or as a citizen.<sup>26</sup> Two processes exist to do so: the citizenship (granted citizenship by the direct route) or the immigration process.<sup>27</sup>

Prior to 2006, a Canadian parent adopting a child from abroad had to apply to sponsor the child for permanent residence under the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). This is often referred to as the immigration process or citizenship by naturalization. In order to obtain citizenship, the adopted child had to first become a permanent resident and then had to meet the residency requirements and other requirements of the *Citizenship Act* prior to being eligible for citizenship.

Legislative reforms to the *Citizenship Act*, which came into force on December 23, 2007, created another process for children adopted abroad to enter Canada: the citizenship process (also known as the direct route to citizenship). However, adoptive parents continue to have the option of sponsoring their child to come to Canada as a permanent resident.

The issue of citizenship by descent is intricate. Some witnesses raised concerns with the restriction on the transmission of citizenship by descent being that it can only pass to the first generation born or adopted abroad.

Section 3(1) of the *Citizenship Act*<sup>28</sup> provides that a child born or adopted abroad with at least one Canadian citizen parent will receive citizenship by descent directly. In

---

26 Citizenship and Immigration Canada, "Speaking Notes for Andrew Griffith, Director General, Citizenship and Multiculturalism," before the Committee, Ottawa, Ontario, November 25, 2010, p. 3.

27 For more information on the differences between the two processes, see Appendices B and C.

28 *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29.



other words, the first generation born abroad is able to obtain Canadian citizenship by descent.

Bill C-37, An Act to amend the *Citizenship Act*, which came into force on April 17, 2009, introduced a second generation cut-off for Canadian citizenship by descent.<sup>29</sup> Under section 3(3) of the *Citizenship Act*, Canadian parents born outside Canada who obtained citizenship directly cannot pass on citizenship directly to their children born abroad.

Some adoptive parents suggested that children who enter Canada through the direct citizenship route are treated unfairly as far as their ability to pass their citizenship to their children born abroad compared to children who are born in Canada or enter Canada through the immigration process and obtain citizenship in Canada. However, CIC explained that the intent of the law is “to minimize the difference in treatment between children born abroad to Canadians and children adopted abroad by Canadians who access citizenship through the direct route. Those two groups are treated equally in the sense that they’re both impacted by the first-generation limit.”<sup>30</sup>

The other thing to be aware of is that the law does provide for equal treatment, but it’s an issue of who the comparator groups are. Currently the *Citizenship Act* looks at the comparator groups ... in terms of treating those who were born in Canada and those who are naturalized in Canada equally, as far as their ability to pass on citizenship goes. If their future children are born abroad, they are citizens. The law also treats equally those who are born to Canadians abroad and those who are adopted abroad, who go through the direct route to citizenship.

Something else to be aware of is that adoptive parents, in many cases, have an option open to them, which Canadians living abroad do not. For Canadians living abroad, if the Canadian is born or naturalized in Canada, their child is born abroad as a citizen, and they’re impacted by the first-generation limit. A parent living in Canada who’s adopting internationally can choose either to apply to bring the child in as a permanent resident of Canada — so if the child is being naturalized through that route, the child would be able to pass on their citizenship — or to bring them through the direct route to citizenship, in which case they’re impacted by the first-generation limit. That’s not an option that’s available to the parents whose children are born to them abroad, because they’re citizens from birth, but they’re impacted by the first-generation limit.<sup>31</sup>

Nicole Girard,  
Department of Citizenship and Immigration

---

29 There is one exception to the bar to passing on citizenship to the second generation born abroad. Currently section 3(5) of the *Citizenship Act* provides that a child born or adopted abroad can obtain citizenship if their parent was, at the time of their birth or adoption, employed outside Canada in or with the Canadian armed forces, the federal public administration or the public service of a province, otherwise than as a locally engaged person (hereinafter referred to as “government workers” for ease of expression). The purpose of this provision is to allow current government workers to pass on citizenship by descent, even if they themselves had been born abroad.

30 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 40, December 14, 2010, 0905.

31 Ibid., 0925.

## ABORIGINAL ADOPTION

In 1951, the *Indian Act* was revised by making provincial laws of general applicability apply to First Nations peoples residing on reserve. This revision of the *Indian Act* allowed provincial governments to get involved into an area previously reserved exclusively to the federal government. It allowed the transfer of responsibilities for Aboriginal health, welfare and education services to provincial governments.

Consequently, provincial authority was given in relation to Aboriginal adoptions. Many Aboriginal children were placed in foster care or adopted. Most were sent to live with non-Aboriginal families, in other provinces or other countries. Most would never return home or have any understanding or awareness of their roots.<sup>32</sup> Aboriginal communities were strongly opposed to this process and started to develop their own child welfare agencies in the late 1970s.

Child welfare services delivered to Aboriginal peoples continue to be predominantly mandated through federal and provincial statutes. Aboriginal communities across Canada have been developing their own child welfare agencies and organizations since the late 1970s. There are currently over 125 Aboriginal-controlled agencies in Canada, a majority of which are mandated by provincial governments, some of which provide preventive services as pre-mandated agencies and many are actively involved in negotiations with federal and provincial governments to change the focus of control over Aboriginal child welfare from a provincial basis to a community-based one.<sup>33</sup>

Aboriginal children are currently overrepresented in the child welfare system. A witness stated that they are removed from their families and their communities at a rate that surpasses from six to eight times that of non-Aboriginal children.<sup>34</sup> Consequently adoption is a very important issue for Aboriginal children and their families.

Witnesses also indicated that the root causes of the placement of Aboriginal children in care are not solely related to physical abuse, but also to neglect, poverty, lack of housing and substance abuse. The solutions to the problems encountered by Aboriginal children do not depend entirely on the availability of child welfare services. However, when services are needed, the current support provided by the First Nations agencies and by the provincial child and family services remains insufficient. An expert witness indicated that the primary obligation should be to ensure the safety and well-being of children in their family by offering services, such as family and individual counselling for the child, support for children with special needs, crisis intervention counselling, support for families, early intervention services and child care.

---

32 Marlyn Bennett and Cindy Blackstock, *A Literature Review and Annotated Bibliography Focusing on Aspects of Aboriginal Child Welfare in Canada*, First Nations Research Site of the Centre of Excellence for Child Welfare, 2002.

33 Ibid.

34 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 38, December 7, 2010, 0845 (Cindy Blackstock, First Nations Child and Family Caring Society of Canada).



It's important to think about what neglect is. Too often as Canadians we think neglect is a parent not doing his or her job properly. But when you look at the poverty and the poor housing, particularly for First Nations, you see that those are things beyond the ability of people on reserve to control, because the people do not own their own residences. Their economic development is restricted by the *Indian Act*. So what we have created, along with the inequitable services on reserve, is what I often term a "perfect storm of disadvantage." If you put any child in those conditions, their parents would struggle to take proper care of them.<sup>35</sup>

Cindy Blackstock,  
First Nations Child and Family Caring Society of Canada

## **A. Indian and Northern Affairs Canada<sup>36</sup>: Funding for First Nations Child and Family Services**

### **i. Funding by Indian and Northern Affairs Canada: Directive 20-1**

Indian and Northern Affairs Canada (INAC) provides the funding for child welfare and family services for First Nations children on reserve, including foster care and adoption services. The funding currently provides for approximately 9,000 children in care. INAC created the First Nations Child and Family Services Program in 1990, based on the First Nations Welfare Policy, to provide funding to First Nations, their organizations and the provinces. Funding is provided to some First Nations Child and Family Services (CFS) Agencies through a funding formula known as directive 20-1.<sup>37</sup> The population of children (less than 18 years old) influences how much funding each First Nations CFS Agency receives. The formula is based on the assumption that each First Nations CFS Agency has 6% of on-reserve children placed in care. In reality, the percentage varies, which may create inequity. The formula does not take into consideration factors that might have an impact on costs, such as differences in community needs or the services already available. Furthermore, directive 20-1 dates back to 1988 and has not been updated to reflect the current needs of child welfare services in each province and the increasing number of Aboriginal children in care.

## **Recommendation 5**

**The Committee recommends that the federal government examine the perceived inequities between child welfare and family services available on reserve and services provided off reserve.**

---

35 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 38, December 7, 2010, 0915.

36 At the time the Committee studied adoption issues across Canada and drafted this report, the Department's name was Indian and Northern Affairs Canada. Consequently you will see this name throughout the text in lieu of the current Department's name, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, with the exception of recommendations where the current name of the Department is used.

37 It should be noted that this formula is not used in provinces that have signed tripartite agreements with the federal government.



In order to assure equitable access to services, a proper system to collect data is necessary to know how many children are in care and what kind of services are actually needed to help these children and their families. INAC collects limited information on the services provided to First Nations children. It does not have information on the volume of activities carried out by First Nations agencies, the number of assessments, or the main reasons why children come into care. INAC also collects only partial information on the outcomes of funding in relation to safety, protection or the well-being of children living on reserve. The collection of data and monitoring of the work carried out by First Nations agencies are essential if we are to know how INAC's funds are used and if these funds are actually helping First Nations children.<sup>38</sup>

## **Recommendation 6**

**The Committee recommends that Aboriginal Affairs and Northern Development Canada collect information and develop performance indicators regarding the number of First Nations children in care and the outcomes of services provided to them by First Nations Child and Family Services Agencies.**

### **ii. Enhanced Prevention-Focused Approach to Funding**

In 2007, INAC began to revise the funding formula and to take an enhanced prevention-focused approach (EPFA) in the development of its policies and focused more on supports for families that would keep them together. The new funding formula created under the EPFA was first applied to First Nations agencies in Alberta. Today, six provinces have moved to the EPFA, and those include Alberta, Nova Scotia, Saskatchewan, Quebec, P.E.I., and Manitoba. Post-adoption subsidies and support have also been implemented, particularly in Alberta and in Nova Scotia.

Under the enhanced prevention-focused approach, we introduced three streams of funding: operations, prevention, and maintenance. We also provided some additional supports within each of those streams and then it's up to the recipients to manage within the funding.

With the six provinces we've already moved forward on, we're investing \$100 million of additional resources into First Nations child welfare on reserve. We have reached about 68% of the First Nations children on reserve through that approach.<sup>39</sup>

Odette Johnston,  
Department of Indian Affairs and Northern Development

---

38 Office of the Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, May 2008, pp. 27-28.

39 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 40, December 14, 2010, 0930.

Some witnesses stated that this new approach has a focus on prevention and keeping families together and is thus a step forward from directive 20-1. The EPFA also allows for post-adoption subsidies and supports for adoptive families, filling a great need and increasing the likelihood that adoptions will not be disrupted and First Nations children will find a permanent family.

## **Recommendation 7**

**The Committee recommends that Aboriginal Affairs and Northern Development Canada proceed with the expansion of the enhanced prevention-focused approach in the remaining jurisdictions that have not yet moved to that approach, taking into account the current period of fiscal restraint.**

### **B. Customary Adoption of Aboriginal Children**

Witnesses also mentioned custom adoptions common in many Aboriginal communities. The term “custom adoption” means different things to different indigenous communities in Canada and around the world, with practices varying within the First Nations communities themselves. Custom adoption can simply be explained as the cultural practices of Aboriginal peoples to raise a child, by a person who is not the child’s parent, according to the custom of the First Nations and/or Aboriginal community of the child. It is said to be an extension of custom care and ensures that Aboriginal children maintain their cultural, linguistic and spiritual identity.<sup>40</sup> Custom adoption is sometimes seen as guardianship. It is most likely consensual. The child in some cases will be adopted by relatives within the Aboriginal community in which he or she was born. The distinctive characteristic of customary adoption is that the adoptee will know the identity of his or her biological parents and will likely continue to have contact with his biological family.

Over the last 20 years, First Nations have reasserted their ability, their traditional laws for adoption. First Nations communities all across the country, for thousands of years, have practised adoption. It just simply wasn’t called that. There isn’t a word that really is proximal to adoption, because in a First Nations concept, it is a child being adopted by a community. It is introducing to the child multiple caregivers and creating a safety net so that if any one individual caregiver is no longer able to care for the child, there are adults in the circle who understand their responsibilities and their love and relationship to that child and they step in.<sup>41</sup>

Cindy Blackstock,  
First Nations Child and Family Caring Society of Canada

---

40 British Columbia, *Custom Adoption Fact Sheet*.

41 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 38, December 7, 2010, 0845.

Recognition of custom adoption is sparse, inconsistent and still contested even where its legality is confirmed.<sup>42</sup> Nonetheless, there are success stories such as the Custom Adoption Program offered by the Yellowhead Tribal Services Agency in Alberta which has successfully completed over 100 adoptions. The international award-winning Custom Adoption program offered by Yellowhead Tribal Services Agency (YTSA) in Alberta is an exemplar on how to ensure Aboriginal children of all ages are provided with stable and loving Aboriginal family homes that support their cultural identity... This program situates adoption as a natural process derived from First Nations traditions and ensures that proper supports are provided both pre, during and post adoption to the birth parents, birth extended family and Nation and to the adoptive parents, extended family and Nation, as well as to the child. The holistic and culturally based provision of support services is particularly important as many of the children that YTSA places have special needs or have experienced some form of childhood trauma. Children are adopted in traditional ceremonies attended by community members to celebrate the joining together of families (the birth and adoptive families) that the child has made possible. This amazing program has successfully completed over 100 adoptions and many of the children are older children or children with special needs. There has never been an adoption breakdown. This type of success is unparalleled in mainstream child adoption programs.<sup>43</sup>

### **C. Mainstream Adoption of Aboriginal Children**

The mainstream adoption of Aboriginal children is a very sensitive issue generating strong differing opinions, but it is a subject that cannot be ignored. As previously stated, Aboriginal children are overrepresented in child welfare agencies. It is at times very difficult for these agencies to find a proper match with an Aboriginal adoptive family. Some witnesses stated that whereas kinship care, customary adoptions and mainstream adoptions of Aboriginal children by Aboriginal families should be the first option, children should not be left for years in foster care homes if a proper match to a non-Aboriginal adoptive family can be made. These witnesses indicated that non-Aboriginal adoptive parents that have demonstrated that they are prepared to respect and promote the culture of their future adopted children, and are ready to dedicate themselves to ensure that these children have a clear sense of their Aboriginal identity, should not be prohibited from adopting Aboriginal children if no proper match to an Aboriginal family can be found. Where appropriate and in the best interests of the child, opportunities for Aboriginal children to keep in contact with their family of origin should be provided to further nurture their cultural identity.

Some people think Aboriginal kids shouldn't get adopted by white families, but I think a good family is what matters, no matter what colour, size, or sexual orientation they are. Everyone deserves a permanent family, a go-to person who will always be there.

---

42 Cindy L. Baldassi, "The Legal Status of Aboriginal Customary Adoption Across Canada: Comparisons, Contrasts, and Convergences," *U.B.C. Law Review*, Vol. 39, 2006.

43 Cindy Blackstock, Supporting First Nations Adoptions, Submission to the Committee, First Nations Child and Family Caring Society, December 7, 2010, p. 3.



I hope this committee can help support adoption so that more kids like me can get adopted.<sup>44</sup>

Miranda Eggerston,  
As an individual

## POST-ADOPTION SERVICES

### A. Lack of Support

Direct post-adoption services fall under the jurisdiction of the provinces and territories. However, the federal government plays a role in research and knowledge, and supports various not-for-profit groups that provide services to adoptive families. One of the key issues that was raised by most witnesses is the lack of, or the difficulty finding post-adoption services that can help families, particularly those who adopt children with special needs. It has also been argued that depending on the definition of “special needs” one accepts, it can be said that most children over the age of two who are legally free for adoption in Canada have special needs because of loss, a usually traumatic past and a lack of a permanent place to call home. The older the child, often the more difficult it is for the child to attach to his new permanent family and the more challenges the adoptive family will face. The Committee was told that peer-to-peer support programs and other forms of support can help adoptive parents through the difficult transition period to a permanent family unit and avoid disruptions and failed adoptions.

Those of us who work in the adoption field are faced with the enormous task of providing support to families who are facing a myriad of issues: fetal alcohol spectrum disorder, post-traumatic stress disorder, grief, anger, attachment, the effects of bullying, and the effects of prejudice. We need support in order to support Canada's kids.<sup>45</sup>

Rev. Kimberly Sabourin,  
Destiny Adoption Services

### B. Provincial and Territorial Subsidies

Witnesses indicated that provincial and territorial governments provide post-adoption subsidies to some adoptive families. These subsidies can provide an incentive to adopt and level the playing field for lower-income families who would like to adopt a child but need financial support to meet the needs of an adopted child. The post-adoption subsidies vary depending on where a family lives.<sup>46</sup> Some witnesses suggested that there should be a standard rate across the country. However, this is a matter of provincial and territorial jurisdiction.

---

44 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 45, February 17, 2011, 1105.

45 Ibid., 1005.

46 See Appendix D—Post-Adoption Subsidies.

The federal government offers financial support through payments to provincial and territorial governments such as the Canada Health Transfer and the Canada Social Transfer, as well as to adoptive families through Employment Insurance (EI) benefits and tax incentives which are discussed further in the next section of this report.

### **C. Federal Programs to Assist Adoptive Families and Adopted Children**

Although most post-adoption services fall under provincial and territorial jurisdiction, the federal government, through the Public Health Agency of Canada (PHAC), offers some financial support for programs that could be geared toward families and their children. The Community Action Program for Children (CAPC), a community-based children's program delivered by PHAC and jointly managed with the provinces and territories, is one example. This program provides long-term funding for programs promoting the healthy development of children from birth to six years of age.<sup>47</sup> According to information on the PHAC's website, there are 440 CAPC sites across Canada. PHAC spent \$54.4 million on CAPC projects in 2009-2010.<sup>48</sup> Joint Management Committees (federal, provincial/territorial ministries and community organizations) decide what the regional priorities are and allocate funds accordingly. CAPC sites can offer a variety of activities and supports including parenting classes, drop-in groups and also specialized programs to meet particular needs.<sup>49</sup> This program was mentioned by some witnesses who have found it useful in the past. The CAPC could assist adoptive families facing challenging attachment issues and other difficulties with their adopted children through the creation of specialized programs geared to those needs.

### **Recommendation 8**

**The Committee recommends that the Joint Management Committee of each Community Action Program for Children's site allocate funding to specialized programs for adoptive parents and their adopted children if there is a demonstrated need for such services in their region.**

Some witnesses referred to the funding that was made available through HRSDC's Social Development Partnerships Program (SDPP) to the Adoption Council of Canada. Some of the funds were used to offer training and set up adoption support groups across the country. Other funds were spent to recruit more adoptive families for children waiting for permanent homes in Canada. The program was evaluated and rated positively by its

---

47 Public Health Agency of Canada, *Community Action Program for Children (CAPC)*.

48 Public Health Agency of Canada, *2009-2010 Departmental Performance Report*, Supplementary Information (Tables), Details on Transfer Payment Programs, Community Action Plan for Children.

49 Public Health Agency of Canada, *About CAPC*.

participants.<sup>50</sup> However, funding ran out before the Adoption Council of Canada could meet the needs expressed across the country for such a program.

#### **D. Post-adoption Services for Children with Fetal Alcohol Spectrum Disorder and their Families**

Witnesses also mentioned the challenges associated with caring for a child with Fetal Alcohol Spectrum Disorder (FASD) and the need for more and better post-adoption services for those adopted children and their families. It should be noted that biological parents of children with FASD also face difficulties getting a proper diagnosis and treatment for their child as well as adequate assistance and information on how to properly parent a child with FASD. There is no national data on the proportion of children in care with FASD or the number that are awaiting adoption or adopted each year. However, a recent study on the economic cost of children with FASD in care of child welfare agencies in Manitoba revealed “that children who are diagnosed with FASD enter care at an earlier age, tend to become permanent wards, and spend a greater proportion of their lives in care.”<sup>51</sup> In 2006, the total costs to the child welfare system for 400 children with FASD in Manitoba were \$9,504,094.<sup>52</sup> These costs are substantial and could justify spending some dollars to facilitate post-adoption services for adoptive parents willing to care for a child or youth with FASD.

Fetal alcohol spectrum disorder, or FASD, is a common problem for families with adopted children to cope with. Many families struggle with their child's unexplained behaviours for years before they finally receive a diagnosis of FASD.<sup>53</sup>

Kim Jones,  
as an individual

I want to tell you a bit more about FASD because that is something we need to address nationally, not just province by province. As a parent of a child with FASD living in Ontario, I have travelled to Saskatchewan, to B.C., and to Alberta to find out how to parent my child. That's not okay. Our parents are already struggling financially, physically, emotionally. We're barely holding on, but I have to go out of province to Saskatchewan to get strategies to be a parent to my child. That's not okay.<sup>54</sup>

Paula Schuck,  
Canadian Coalition of Adoptive Families

---

50 Lynne Tyler, Adoption Council of Canada Evaluation of “Strengthening Adoption Services in Canada” Catalyst Research and Communications, Ottawa, August 2009.

51 Don Fuchs et al., *Economic Impact of Children in Care with FASD*, Phase 1: Cost of Children in Care with FASD in Manitoba, August 2008, p. 23.

52 Ibid., p. 13.

53 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 36, November 30, 2010, 0850.

54 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 35, November 25, 2010, 0955-1000.



Albeit health issues fall primarily within provincial/territorial jurisdiction, the federal government currently plays a role in facilitating research and the diffusion of knowledge on FASD. It supports two main initiatives aimed at increasing knowledge about FASD, preventing prenatal exposure to alcohol and improving outcomes for those affected by this disorder.<sup>55</sup> These two initiatives, the FASD initiative<sup>56</sup> and the First Nations, Inuit and Aboriginal FASD program,<sup>57</sup> could be enhanced to provide more information, specifically related to the diagnosis and prognosis of children with FASD and on how to parent a child with this disorder.

A FASD National Strategic Projects Fund is also available through the Public Health Agency of Canada (PHAC) to support the development, exchange and evaluation of knowledge. The fund is not soliciting proposals at this time as funding has already been allocated until 2012. A witness suggested that the federal government, through the research funding agencies (e.g., the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada), could also fund research on FASD among adoptees.

Finally, the Canada Revenue Agency administers a number of tax measures for families with children with disabilities that, in some cases where eligibility criteria are met, can help families with children and youth with FASD. These measures include the disability tax credit, the child disability benefit, and the medical expenses tax credit among others.

### **Recommendation 9**

**The Committee recommends that the Public Health Agency of Canada develop a portal site to disseminate information about best practices in Fetal Alcohol Spectrum Disorder (FASD) treatment and intervention, and that this portal also be used to share knowledge specifically about adopted children and youth with FASD and the supports available to assist them and their families in managing this disorder.**

### **Recommendation 10**

**The Committee recommends that the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada or the Canadian Institutes of Health Research fund peer-reviewed research on Fetal Alcohol Spectrum Disorder, and work collaboratively with the Public Health Agency of Canada to disseminate the new knowledge that would be generated by this initiative.**

---

55 Public Health Agency of Canada, *What we're doing about FASD*.

56 This initiative is funded through the Public Health Agency of Canada.

57 This program is delivered through Health Canada in partnership with the Public Health Agency of Canada.

## FEDERAL FINANCIAL SUPPORT — THE EMPLOYMENT INSURANCE (EI) PARENTAL BENEFITS AND THE ADOPTION EXPENSES TAX CREDIT

### A. EI Parental Benefits

Currently, adoptive parents are entitled to 35 weeks of parental leave under the EI system in Canada (except in Québec<sup>58</sup>).<sup>59</sup> According to an official from HRSDC:

In 2008-09, adoptive parents received almost \$24 million in EI benefits. Over the same period, according to the 2009 *Monitoring and Assessment Report*, adoptive parents used, on average, more than 26 of the 35 weeks of benefits available, without factoring in sharing. On average, they received a weekly benefit of \$408.<sup>60</sup>

Jacques Paquette,  
Department of Human Resources and Skills Development

Biological parents are entitled to parental leave and birth mothers are entitled to an extra 15 weeks of EI maternity benefits. Many witnesses stated that adoptive parents need more time to adjust, recover and bond with their adopted children. The need for more time is so crucial that some witnesses explained that they had to take an unpaid leave and face economic challenges in order to meet their responsibilities as adoptive parents. Many witnesses suggested that the federal government should create a new benefit (e.g., an adoption transitional leave) that would provide for an extra 15 weeks of leave. Here is a testimony on this issue:

Firstly, we ask that the committee make a recommendation to amend the *Employment Insurance Act* and Canada Labour Code to provide adoptive parents with the same benefits that birth or natural parents enjoy. We are not asking for adoptive parents to have access to the maternity benefits program of 15 paid weeks, as was done in the cases of *Schafer v. Canada* and *Tomasson v. Canada*. Nor are we asking for a 15-week extension for the parental leave program. What we are asking is that the federal government recognize the needs of adoptive parents to be as valid and substantial as a parent who gives birth. We are asking the committee to recommend creating an adoption leave benefit program for the primary caregiver of a child who comes into a family by adoption.

We feel that the current employment legislation discriminates against adoptive parents. Adoptive parents face many challenges in their journey to build a family. These challenges can have significant mental, physical, and emotional effects for the adoptive parents. However, these are largely misunderstood by the general public. Post-adoption

---

58 Québec has its own system of parental/maternity benefits, similar to EI benefits. Parents can choose to receive higher benefits for a shorter period of time. Adoptive parents can share 28 to 37 weeks of parental benefits which is more than the length of parental benefits for biological parents (25 to 32 weeks). It is also the same as what a biological father can get if he takes the whole maximum number of weeks (3 to 5 weeks of paternity plus 25 to 32 weeks of parental leave), but less than what the biological mother can get if she takes the whole maximum number of weeks (15 to 18 weeks of maternity plus 25 to 32 of parental leave).

59 Appendix E outlines the parental leave provided for in provincial labour standards acts and the Canada Labour Code.

60 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 35, November 25, 2010, 0850.

depression is well documented but rarely talked about, much like post-partum depression was in the past. Adoptive parents face numerous challenges in meeting the medical, emotional, and psychological needs of children who may come to them having had severely damaging experiences.<sup>61</sup>

Cindy Xavier,  
Adoption Support Centre of Saskatchewan

To decide on a proper policy to address the issue of an adoption transitional leave, the Committee has to take into account the decision in *Tomasson*<sup>62</sup> rendered by the Federal Court of Appeal in 2007 to understand the difference between maternity and parental benefits and the purpose for which each benefit was created. Leave to appeal of this decision was brought before the Supreme Court of Canada but was denied. Consequently, the interpretation and conclusions of the Court of Appeal stand.

### **i. The Federal Court of Appeal Decision in *Tomasson***

Mrs. Tomasson and her husband adopted two children as infants. With respect to each child, Mrs. Tomasson applied for maternity and parental benefits and on both occasions, was granted parental benefits but was denied maternity benefits. Mrs. Tomasson brought her case before the Federal Court of Appeal (FCA) and alleged discrimination under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*<sup>63</sup> on the ground that the *Employment Insurance Act* treats biological and adoptive mothers differently.

The FCA concluded that the purpose of maternity benefits is solely to compensate a biological mother for time lost at work to recover from childbirth. The Court's views were that in granting maternity benefits to birth mothers, Parliament rightly recognized that pregnancy and childbirth justified the granting of particular benefits by reason of the physical and psychological consequences of pregnancy. Recovery from childbirth is a biological reality faced by biological mothers, as opposed to adoptive mothers; thus, there is no violation of section 15 of the Charter. Justice Nadon found that childbirth recovery compensation purpose of maternity leave is readily apparent in the fact that women who give their children up for adoption are granted maternity leave, but no parental leave. He noted that were the purpose of maternity benefits to be for bonding purposes rather than childbirth recovery, it would be equally possible for adoptive and even biological fathers to claim maternity benefits in addition to parental benefits.

In light of the reasons for the decision in *Tomasson*, granting maternity benefits to adoptive parents might bring allegations of discrimination towards biological mothers as their need to recover from childbirth would not be recognized in the legislation.

---

61 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 37, December 2, 2010, 0940.

62 *Tomasson v. Canada (Attorney General)*, 2007 FCA 265, [2008] 2 F.C.R. 176, [Tomasson decision].

63 *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the Constitution Act, 1982.



The Committee appreciates the concerns raised by witnesses as to the special needs of adoptive parents and their request for an adoption leave benefit for the primary caregiver of the child that comes into a family by adoption. Given the period of fiscal restraint, the Committee is not prepared to make a recommendation in this regard.

Finally, on January 4, 2012, the federal government announced a change to the employment insurance program for parents committed to adopting children in their care. Parents who foster children and who want to adopt them will now be eligible to receive employment insurance parental benefits. This change will raise public awareness about children that are wards of the Crown who need to find a permanent family, and will provide support to parents who want to adopt them.

## **B. Adoption Expenses Tax Credit**

The 2005 federal government's budget introduced a non-refundable tax credit for eligible adoption expenses for the completed adoption of a child under the age of 18 years.

Eligible adoption expenses include:

- fees paid to an adoption agency licensed by a provincial or territorial government;
- court, legal and administrative expenses;
- reasonable travel and living expenses for the child and the adoptive parents;
- document translation fees;
- mandatory fees paid to a foreign institution;
- any mandatory expenses paid in respect of the immigration of that child; and
- other reasonable expenses required by a provincial or territorial government or an adoption agency.<sup>64</sup>

The maximum eligible adoption expenses claimable in respect of any particular adoption were set at \$10,000 for each minor child. This amount has been indexed since 2005, thus increasing it to \$11,128 in 2011. The credit reduces income tax by a maximum of 15% of that amount (or \$1,669.20).<sup>65</sup> It may be split between two adoptive parents, but

---

64 Department of Finance Canada, "Annex 8—Tax Measures," in *Budget 2005*.

65 Canada Revenue Agency, *Line 313—Adoption Expenses*.

the combined expenses claimed for an adopted child cannot exceed \$11,128. Here are the eligibility criteria:

To be eligible for the credit, a parent must submit proof of an adoption in the form of a Canadian or foreign adoption order, or otherwise demonstrate that all of the legal requirements of the jurisdiction in which the parent resides have been met in completing the adoption. Parents will be able to claim the credit only for the taxation year in which an adoption is finalized, and will be able to include expenses incurred from the earlier of the time the child's adoption file is opened with the provincial or territorial ministry responsible for adoption or a licensed adoption agency, and the time, if any, that an application related to an adoption is made to a Canadian court.<sup>66</sup>

Witnesses suggested changes to the adoption expenses tax credit. Some indicated that they would like the list of eligible expenses to be broadened to include post-adoption expenses such as specific therapies for adopted children with special needs. As mentioned earlier, some post-adoption medical expenses could potentially be claimed under the existing medical expenses credit. Other witnesses would have liked to see an increase in the maximum amount claimable to reflect the increasing costs of intercountry adoptions. Finally, it was also suggested that the adoption expenses tax credit should be reviewed to allow for eligible expenses to be claimed in the year they were incurred.

One is to increase the international adoption tax credit to a minimum of \$20,000 from the current \$10,000. This would more reflect the true cost of international adoption. They range from \$20,000 to \$50,000, depending on which country you're adopting from and which province you're adopting from.<sup>67</sup>

Wesley Moore,  
as an individual

When they're able to, families who are motivated and interested in adoption will cover the costs by having private adoption professionals do their home study, attend private training programs, and cover some of the costs.

The actual costs can't be done as a tax benefit until the year they adopt, which could be several years later. It seems reasonable that as an incentive to families to consider becoming ready to adopt—because we need them more than they need us—this would make it more reflective of the actual amount families fund out and allow them to do it in the year they incur those costs. I think that would be a huge benefit.<sup>68</sup>

Pat Convery,  
Adoption Council of Ontario

---

66 Department of Finance Canada, "Annex 8—Tax Measures," in *Budget 2005*.

67 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 36, November 30, 2010, 0950.

68 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 37, December 2, 2010, 0905.

## Recommendation 11

The Committee recommends that the Department of Finance Canada review the maximum amount claimable under the adoption expenses tax credit to ensure that it still meets the needs of adoptive parents.

## Recommendation 12

The Committee recommends that the Department of Finance Canada review the eligibility criteria attached to the adoption expenses tax credit to allow, if necessary, for eligible adoption expenses to be claimed in the year they are incurred.

### C. Other Issues Raised by Witnesses

Many witnesses indicated that there is a need for more federal leadership if we are to put an end to the serious adoption problem in Canada. While recognizing the need to respect provincial/territorial jurisdiction over adoptions, some witnesses suggested that there is a need for a national adoption strategy that would include clear targets to reduce the number of Crown wards and ensure that all children awaiting adoption have a fair chance of finding their permanent family.

Other witnesses mentioned the challenges facing adoptive families who move to another province or territory while in the process of adopting a child. In some cases, potential adoptive parents have to start the adoption process all over again. Some witnesses also pointed out the difficulty of adopting a child that is in the care of child welfare services in another province or territory. It was argued that it is sometimes more difficult to adopt inter-provincially than to adopt internationally. Witnesses called for the establishment of a protocol that would facilitate inter-provincial adoptions. However, the Committee was told that such a protocol already exists and has been revised in 2006.<sup>69</sup>

It's a protocol called ... the "Provincial/Territorial Protocol on Children and Families Moving Between Provinces and Territories." That was conciliated as of December 15, 2006. ... It covers several issues, but one section deals specifically with adoption and post-adoption services. I understand this protocol was signed by all provinces except Quebec, but Quebec supported the content of the protocol. The reference here is that I think the question was raised during the discussion you had with some of the witnesses. So there is already a tool in place, and what I was saying is that I think the issue is more for the provinces to see how they can improve their own tool.<sup>70</sup>

Jacques Paquette,  
Department Human Resources and Skills Development Canada

---

69 *Provincial/Territorial Protocol on Children and Families Moving Between Provinces and Territories*, Consolidation as of December 15, 2006.

70 The Committee, *Evidence*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, Meeting No. 40, December 14, 2010, 0915.



Some witnesses also called for the establishment of a national child and youth commissioner that could, among other functions, see that the rights of children and youth in care are respected. The Convention on the Rights of the Child (CRC), which Canada ratified in 1991,<sup>71</sup> calls on state parties to establish mechanisms to ensure its implementation.

At the provincial level, all provinces with the exception of Prince Edward Island have children's advocates or ombudsmen. Their main role is one of advocacy, as well as ensuring that the rights of children and youth are taken into account within communities, in government practice, as well as in policy and legislation.<sup>72</sup> It has been suggested that a national child and youth commissioner could aid in the communication and liaison amongst the different provincial children and youth advocates, as well as between their offices and the federal government, with the likely outcome of improving the respect of children's rights across the country.<sup>73</sup>

## CONCLUSION

The Committee was shocked to learn that there may be as many as 30,000 children awaiting adoption in Canada, and that thousands of youth age out of care without having the ongoing support and care only a permanent family could give them. Members of the Committee agree that there is a serious adoption problem in Canada, and that this issue can only be resolved if all levels of government, including Aboriginal leaders, share information and work together in the best interests of children in care of child welfare agencies across the country.

As a first step, the Committee thinks that the federal government, in cooperation with provincial and territorial governments, must take immediate action by launching a national awareness campaign to raise the profile of adoption and inform Canadians about the thousands of children waiting for a permanent home in Canada. The Committee believes that the solutions to the problems raised during the course of this study have to be based on best practices and shall respect measures and programs already in place in the various jurisdictions.

At the federal level, the Committee recommends allocating funds under existing health and social programs to target the needs of adoptive families and children. Members of the Committee also recommend potential changes to the adoption expenses tax credit. In addition, the Committee made some recommendations to facilitate the work of those who are directly involved with the welfare of Aboriginal children. Along with all the witnesses that shared their stories and knowledge with the Committee, members expect that the measures recommended in this report are only the beginning, and that more action will be taken to support adoptive families and their adopted children in the years to

---

71 Canadian Children's Rights Council, *The UN Convention on the Rights of the Child – Overview*.

72 For more information on provincial child and youth advocates, see Appendix A.

73 Cathie Guthrie, *Children's rights in Canada*, UNICEF Canada, Ottawa, 2009, pp. 10-13.

come. Foremost, it is our hope that more Canadian families who think of adopting a child will feel that they have the support they need to open their heart and their homes to a child or youth in need of a permanent family.





## LIST OF RECOMMENDATIONS

---

### RECOMMENDATION 1

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE FEDERAL GOVERNMENT, IN COLLABORATION WITH PROVINCIAL AND TERRITORIAL GOVERNMENTS AND THE ADOPTION COUNCIL OF CANADA, DEVELOP AND LAUNCH A NATIONAL PUBLIC AWARENESS CAMPAIGN TO RAISE THE PROFILE OF ADOPTION AND INFORM CANADIANS ABOUT THE THOUSANDS OF CHILDREN WAITING FOR A PERMANENT HOME, WHILE RECOGNIZING THAT RESOURCES COMMITTED SHOULD REFLECT THE FACT THAT CANADA IS IN A PERIOD OF FISCAL RESTRAINT..... 8

### RECOMMENDATION 2

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE FEDERAL GOVERNMENT EXAMINE THE POSSIBILITY OF DIRECTING STATISTICS CANADA, IN COLLABORATION WITH PROVINCIAL AND TERRITORIAL GOVERNMENTS AND ABORIGINAL CHILD WELFARE AGENCIES, TO COLLECT, ANALYSE AND MAKE PUBLIC ANNUAL DATA CONCERNING CHILDREN AND YOUTH IN THE CARE OF CHILD WELFARE AGENCIES AND SPECIFICALLY THE NUMBER OF CHILDREN AND YOUTH THAT ARE LEGALLY FREE FOR ADOPTION, WHILE RESPECTING PRIVACY LAWS WHERE THESE MAY APPLY..... 10

### RECOMMENDATION 3

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE FEDERAL GOVERNMENT EXAMINE THE POSSIBILITY OF WORKING WITH THE PROVINCES AND TERRITORIES TO CREATE A NATIONAL DATABASE TO ENHANCE KNOWLEDGE ABOUT CHILDREN AND YOUTH IN THE CARE OF CHILD WELFARE AGENCIES AND THE NEED FOR ADOPTIVE FAMILIES ACROSS THE COUNTRY, AND THAT THE DATABASE BE AVAILABLE ONLINE ON A USER-FRIENDLY WEBSITE THAT WOULD ALLOW INTERESTED CANADIANS TO SEARCH FOR INFORMATION ON ADOPTION IN CANADA. .... 10

### RECOMMENDATION 4

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE INTERCOUNTRY ADOPTION SERVICES PROVIDE BETTER INFORMATION ON ITS WEBSITE ABOUT THE INTERCOUNTRY ADOPTION PROCESS AND THE DIFFERENT COUNTRIES WHERE ADOPTION IS OPEN TO CANADIANS..... 12

### RECOMMENDATION 5

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE FEDERAL GOVERNMENT EXAMINE THE PERCEIVED INEQUITIES BETWEEN CHILD WELFARE AND FAMILY SERVICES AVAILABLE ON RESERVE AND SERVICES PROVIDED OFF RESERVE..... 15

## RECOMMENDATION 6

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT CANADA COLLECT INFORMATION AND DEVELOP PERFORMANCE INDICATORS REGARDING THE NUMBER OF FIRST NATIONS CHILDREN IN CARE AND THE OUTCOMES OF SERVICES PROVIDED TO THEM BY FIRST NATIONS CHILD AND FAMILY SERVICES AGENCIES..... 16

## RECOMMENDATION 7

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT AND ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT CANADA PROCEED WITH THE EXPANSION OF THE ENHANCED PREVENTION-FOCUSED APPROACH IN THE REMAINING JURISDICTIONS THAT HAVE YET TO MOVE TO THAT APPROACH, TAKING INTO ACCOUNT THE CURRENT PERIOD OF FISCAL RESTRAINT..... 17

## RECOMMENDATION 8

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE JOINT MANAGEMENT COMMITTEE OF EACH COMMUNITY ACTION PROGRAM FOR CHILDREN'S SITE ALLOCATE FUNDING TO SPECIALIZED PROGRAMS FOR ADOPTIVE PARENTS AND THEIR ADOPTED CHILDREN IF THERE IS A DEMONSTRATED NEED FOR SUCH SERVICES IN THEIR REGION. .... 20

## RECOMMENDATION 9

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE PUBLIC HEALTH AGENCY OF CANADA DEVELOP A PORTAL SITE TO DISSEMINATE INFORMATION ABOUT BEST PRACTICES IN FETAL ALCOHOL SPECTRUM DISORDER (FASD) TREATMENT AND INTERVENTION AND THAT THIS PORTAL ALSO BE USED TO SHARE KNOWLEDGE SPECIFICALLY ABOUT ADOPTED CHILDREN AND YOUTH WITH FASD AND THE SUPPORTS AVAILABLE TO ASSIST THEM AND THEIR FAMILIES IN MANAGING THIS DISORDER..... 22

## RECOMMENDATION 10

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES RESEARCH COUNCIL OF CANADA OR THE CANADIAN INSTITUTES OF HEALTH RESEARCH FUND PEER-REVIEWED RESEARCH ON FETAL ALCOHOL SPECTRUM DISORDER, AND WORK COLLABORATIVELY WITH THE PUBLIC HEALTH AGENCY OF CANADA TO DISSEMINATE THE NEW KNOWLEDGE THAT WOULD BE GENERATED BY THIS INITIATIVE..... 22

RECOMMENDATION 11

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE DEPARTMENT OF FINANCE CANADA REVIEW THE MAXIMUM AMOUNT CLAIMABLE UNDER THE ADOPTION EXPENSES TAX CREDIT TO ENSURE THAT IT STILL MEETS THE NEEDS OF ADOPTIVE PARENTS.....27

RECOMMENDATION 12

THE COMMITTEE RECOMMENDS THAT THE DEPARTMENT OF FINANCE CANADA REVIEW THE ELIGIBILITY CRITERIA ATTACHED TO THE ADOPTION EXPENSES TAX CREDIT TO ALLOW, IF NECESSARY, FOR ELIGIBLE ADOPTION EXPENSES TO BE CLAIMED IN THE YEAR THEY ARE INCURRED.....27





## APPENDIX A

# PROVINCIAL CHILDREN'S ADVOCATES

Presently, nine of the ten provinces have children's advocates or ombudsmen. Their main role is one of advocacy as well as ensuring that the rights of children and youth are taken into account within communities, in government practice, as well as in policy and legislation. The following table outlines the mandate, legislative basis and reporting method of the provincial children's advocates:

**Table 1—Mandate, Legislative Basis and Reporting Arrangements of Provincial Children's Advocates**

Province	Title	Legislation	Reporting Arrangement	General Mandate
Alberta	Child and Youth Advocate	<i>The Child, Youth and Family Enhancement Act</i>	Reports to the Minister of Children and Youth Services	<p>Works to ensure the rights of children and youth are respected in government practice, policy and legislation.</p> <p>Promotes the interests of children who have concerns about provincial services.</p> <p>Engages in public education.</p> <p>Works to resolve disputes and conduct independent investigations.</p> <p>Recommends improvements of programs for children to the government and/or assembly</p> <p>The Quebec Commission also works to ensure that the principles set forth in the Quebec Charter are upheld.</p>
British Columbia	Representative of Children and Youth	<i>Representative of Children and Youth Act</i>	Reports to the provincial legislature	
Manitoba	Children's Advocate	<i>The Child and Family Services Act</i>	Reports to the provincial legislature	
New Brunswick	Child and Youth Advocate	<i>Child and Youth Advocate Act</i>	Reports to the provincial legislature	
Newfoundland and Labrador	Child and Youth Advocate	<i>Child and Youth Advocate Act</i>	Reports through the provincial legislature	
Nova Scotia	Representative of the Ombudsman for Children and Youth	<i>Ombudsman Act</i>	Reports through the ombudsman, who reports to the provincial legislature	
Ontario	Provincial Advocate for Children and Youth	<i>Provincial Advocate for Children and Youth Act</i>	Reports to the provincial legislature	
Quebec	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	<i>Charte des droits et libertés de la personne</i>	Reports directly to the National Assembly	
Saskatchewan	Children's Advocate	<i>The Ombudsman and Children's Advocate Act</i>	Reports to the provincial legislature	

Source: Havi Echenberg, Karin Phillips. *Minister of State for Children*. PRB 08- 03E. Parliamentary Information and Research service, Library of Parliament, Ottawa, April 15, 2008, table updated on January 24, 2011.





## APPENDIX B

### LIST OF WITNESSES

#### Third Session, 40<sup>th</sup> Parliament

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Adoption Council of Canada</b> Laura Eggertson, Board Member	2010/04/19	11
<b>Children's Aid Society of Ottawa</b> Barbara MacKinnon, Executive Director		
<b>House of Commons</b> Jeff Watson, Member of Parliament		
<b>As an individual</b> Jessica van der Veer	2010/11/25	35
<b>Adoption Council of Canada</b> Laura Eggertson, Board Member Sandra Scarth, President		
<b>Canadian Coalition of Adoptive Families</b> Paula Schuck, Cofounder Lee-Ann Slegers, Secretary		
<b>Department of Citizenship and Immigration</b> Andrew Griffith, Director General Citizenship and Multiculturalism Branch Erica Usher, Senior Director Geographic Operations		
<b>Department of Human Resources and Skills Development</b> Louis Beauséjour, Acting Associate Assistant Deputy Minister Skills and Employment Branch Jacques Paquette, Senior Assistant Deputy Minister Income Security and Social Development Branch François Weldon, Acting Director General Social Policy, Strategic Policy and Research Branch		
<b>Destiny Adoption Services</b> Kimberly Sabourin		
<b>Parents Adoption Learning Support</b> Carol van der Veer, Member Support Group		

<b>Organizations and Individuals</b>	<b>Date</b>	<b>Meeting</b>
<b>As individuals</b>	2010/11/30	36
Julia Alarie		
Jane Blannin-Bruleigh, Social Worker		
Lauren Clemenger		
Tracy Clemenger		
Jennifer Haire		
Kim Jones		
Sandi Kowalko		
Wesley Moore		
Elspeth Ross		
<b>Adoption Council of Ontario</b>	2010/12/02	37
Pat Convery, Executive Director		
<b>Adoption Support Centre of Saskatchewan</b>		
Cindy Xavier, Executive Director		
<b>Evan B. Donaldson Adoption Institute</b>		
Susan Smith, Program and Project Director		
<b>New Brunswick Adoption Foundation</b>		
Suzanne Kingston, Executive Director		
Bernard Paulin, Board Member		
<b>New Brunswick Office of the Ombudsman, Child and Youth Advocate</b>		
François Levert, Senior Investigator and Legal Officer		
<b>As individuals</b>	2010/12/07	38
Jennifer Lewis		
Joy Loney		
Dan Loney		
<b>Adoption Council of Canada</b>		
Laura Eggertson, Board Member		
<b>First Nations Child and Family Caring Society of Canada</b>		
Cindy Blackstock, Executive Director		
<b>National Association of Friendship Centres</b>		
Conrad Saulis, Policy Director		
<b>As an individual</b>	2010/12/14	40
Will Falk		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Canada Revenue Agency</b> Mickey Sarazin, Director General Legislative Policy Directorate, Legislative Policy and Regulatory Affairs Branch	2010/12/14	40
<b>Child Welfare League of Canada</b> Peter Dudding, Chief Executive Officer Kelly Stone, Director Program Development		
<b>Department of Citizenship and Immigration</b> R��nald Gilbert, Director General International Region Nicole Girard, Director Legislation and Program Policy, Citizenship and Multiculturalism Branch		
<b>Department of Human Resources and Skills Development</b> Louis Beauséjour, Acting Associate Assistant Deputy Minister Skills and Employment Branch Jacques Paquette, Senior Assistant Deputy Minister Income Security and Social Development Branch		
<b>Department of Human Resources and Skills Development</b> François Weldon, Acting Director General Social Policy, Strategic Policy and Research Branch	2010/12/14	40
<b>Department of Indian Affairs and Northern Development</b> Odette Johnston, Director Social Programs Reform Directorate		
<b>As individuals</b> Alisha Bowie Jon Daly Lisa Davis Miranda Eggertson	2011/02/17	45





## **APPENDIX C**

### **LIST OF BRIEFS**

#### **Third Session, 40<sup>th</sup> Parliament**

---

##### **Organizations and individuals**

---

**Adoption Council of Canada**

**Adoption Council of Ontario**

**Adoption Support Centre of Saskatchewan**

**Alarie, Julia**

**Blannin-Bruleigh, Jane**

**Child Welfare League of Canada**

**Clemenger, Tracy**

**Evan B. Donaldson Adoption Institute**

**Falk, Will**

**First Nations Child and Family Caring Society of Canada**

**Haire, Jennifer**

**Jones, Kim**

**Knight, Janice**

**Moore, Wesley**

**National Association of Friendship Centres**

**New Brunswick Adoption Foundation**

**Ross, Elspeth**





## MINUTES OF PROCEEDINGS

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 11-35-36-37-38-40-45 of the Third Session, Fortieth Parliament and Meeting No. 23 of the First Session, Forty-First Parliament) is tabled.

Respectfully submitted,

Ed Komarnicki, M.P.  
Chair



## DISSENTING OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC PARTY

The committee heard from a number of witnesses who made recommendations that have been left out of the final report.

The NDP feels that these recommendations are important to ensuring that children waiting for adoption have the best chance of finding their own permanent family.

The report, as submitted, does not acknowledge the costs to children, families and society of maintaining the status quo.

Of particular concern to the NDP members on the Committee was the situation of children in care, particularly First Nations children.

We also strongly support the need for adoptive parents to have sufficient time off from work to bond with their new child and believe our Employment Insurance system is one tool the federal government can use more effectively to support adoptive parents.

Therefore, in addition to the recommendations in the final report, we are including the following recommendations:

### **Recommendation 1**

The Committee recommends that the federal government convene a federal/provincial/territorial meeting of ministers responsible for children and youth and Aboriginal leaders to begin a dialogue about the adoption crisis in Canada and to seek solutions that could be applied at different levels of government.

### **Recommendation 2**

The Committee recommends that the Government of Canada propose a bill in order to establish an independent national child and youth commissioner responsible for overseeing, coordinating, and monitoring the implementation of the *Convention on the Rights of the Child* in Canada. The child and youth commissioner shall also be mandated to act as liaison with the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates and report annually to Parliament.



### **Recommendation 3**

The Committee recommends that the federal government take the necessary steps to eliminate the inequities between child welfare and family services available on reserve and services provided off reserve. As a first step, the federal government should enter into a dialogue with First Nations Child and Family Services Agencies, as well as provincial and territorial governments, to discuss the creation of a system to collect data on social services offered to children living on reserve and off reserve.

### **Recommendation 4**

The Committee recommends that the federal government provide adequate funding for First Nations Child and Family Services Agencies and support prevention initiatives, social programs and early intervention services delivered to First Nations, Inuit and Métis children and their families.

### **Recommendation 5**

The Committee recommends that the federal government undertake in 2013 a summative evaluation of the enhanced prevention-focused approach established in 2007 and make the results of this evaluation publicly available.

### **Recommendation 6**

The Committee recommends that Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) examine the feasibility and the costs of creating a new benefit under the Employment Insurance Act that would offer 15 weeks of benefits to adoptive parents as a transitional leave to assist them in coping with the arrival of their adopted child or children and all the challenges that follow as they transition into an adoptive family. HRSDC should report its findings back to the Committee within six months of the release of the Committee's report.

In conclusion, there are more than 70,000 Canadian children in care across Canada and as many as 30,000 of them may be available for adoption. The lack of a national database prevents anyone from knowing exact numbers.

Now is the time to take leadership and work with provinces, territories and First Nations, Inuit and Métis governments to improve the adoption process in Canada.

Respectfully submitted,

## Dissenting Opinion, Liberal Party of Canada

We would like to thank all of the witnesses that appeared before the HUMA committee during the course of the *Federal Support Measures to Adoptive Parents* study. The Liberal Party supports the intent of the study and many of its recommendations; however, it feels that the final report did not address a key concern that adoptive parents and stakeholder groups called for. Witnesses appearing before the committee, which included adoptive stakeholder groups and parents of adopted children, made it clear to committee members that the current parental leave benefit did not fit the needs of many adoptive parents. They recommended the establishment of a new employment insurance benefit, *Adoption Leave*, that would provide adoptive parents more time to adjust, recover and bond with their adopted child.

The Liberal Party of Canada understands that adoptive families face many unique challenges in meeting the medical, emotional, and psychological needs of children who may come to them having severely damaged experiences. The Adoptive Council of Ontario gave very clear examples how the bonding and transition process is unique to adoptive families. They included,

- A child placed with a family through an International Adoption travels to a strange country with parents who do not speak his language. All aspects of the child's life are suddenly very different. Parents are advised to cocoon into their home and restrict all access to the outside world for several months. Parents limit contact with family and friends devoting all their time and energy on the bonding process and supporting their child through the trauma of massive change. The child is often learning a new language and, over and above transitioning from all things unfamiliar, is navigating new things that we take for granted like four seasons, new landscapes, opportunities, foods and transportation not to mention new primary caregivers and new relationships and routines called "family." Many times, the whole concept of "mother," of "father" or "sister" or "brother" is completely new, uncertain, and even scary to them.
- A child is placed with a family through a voluntary placement in a private adoption. The placement may happen within hours after the birth. Little or no planning for the child's arrival can be done by the parents until the birth parents make a post birth decision to place the child. Often a parent is not even able to inform their employer of plans for a leave until the child is born and placed.
- A child placed through the child welfare system is often older, may include a sibling group or may have special needs for are and has often experienced trauma of loss, neglect and/or abuse. More than likely they have been in several foster homes where even the idea of permanency —

of coming home, to “their home” is difficult to imagine. They need maximum time, child-focused and child-centered time to transition and bond.

We believe the final report should have included a recommendation on the creation of *Adoptive Leave* benefits to better serve adoptive parents’ distinctive needs. Instead the final report hides behind a red-hearing Federal Court of Appeal case (*Tomasson v. Canada*) that in no way restricts the Government of Canada from creating a new *Adoptive Leave* benefit program for adoptive parents. The Liberal Party recognizes and believes that the needs of adoptive parents are as legitimate, and as substantial as those of biological parents. The creation of a new *Adoptive Leave* benefit would insure equality between adoptive and biological parenting.

un parent adoptif n'a même pas l'occasion d'informer son employeur de son intention de prendre un congé avant que l'enfant ne soit né et placé.

- Un enfant placé par un organisme de protection de la jeunesse est souvent plus vieux, peut avoir des frères ou des sœurs ou peut avoir besoin de soins spéciaux. De plus, il a souvent vécu des traumatismes qui découlent d'abandon, de négligence ou de mauvais traitements. Il est plus que probable qu'il a déjà été placé dans plusieurs familles d'accueil; l'idée même de permanence ou de rentrer « à la maison » est difficile à concevoir pour l'enfant. Il lui faut le maximum de temps pour faire la transition et former des liens affectifs; il faut que l'enfant soit au cœur des préoccupations durant cette période.

À notre avis, le rapport final aurait dû recommander la création d'un *congé d'adoption* afin de répondre aux besoins particuliers des parents adoptifs. Au lieu de cela, on a préféré se cacher derrière une décision sans pertinence de la Cour d'appel fédérale (*Tomasson c. Canada*) qui n'empêche nullement le gouvernement du Canada de créer un nouveau programme de prestations d'adoption. Le Parti libéral reconnaît les besoins des parents adoptifs et considère qu'ils sont tout aussi légitimes et importants que ceux des parents biologiques. La création d'un *congé d'adoption* permettrait de veiller à ce que les parents adoptifs et biologiques soient traités sur un pied d'égalité.



Nous tenons à remercier tous les témoins qui ont comparu devant le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (HUMA) dans le cadre de son étude sur les mesures de soutien du gouvernement fédéral pour les parents adoptifs. Le Parti libéral appuie l'objet de l'étude et bon nombre de ses recommandations. Toutefois, il est d'avis que le rapport final fait abstraction d'une préoccupation centrale soulevée par les parents adoptifs et les groupes d'intéressés. En effet, ils ont clairement indiqué au Comité que le régime actuel de prestations parentales ne répond pas aux besoins de nombreux parents adoptifs. Ils ont recommandé la création d'une nouvelle prestation d'assurance-emploi, le *congé d'adoption*, qui permettrait aux parents adoptifs d'avoir plus de temps pour s'adapter, récupérer et créer des liens avec leur enfant.

Le Parti libéral du Canada comprend que les familles adoptives doivent surmonter un grand nombre de défis particuliers pour répondre aux besoins médicaux, affectifs et psychologiques d'enfants qui peuvent avoir vécu des expériences très traumatisantes. L'Adoption Council of Ontario a illustré de manière très concrète en quoi le processus de transition et de formation des liens affectifs est particulier chez les familles adoptives. Voici quelques exemples.

- Un enfant placé au sein d'une famille par l'entremise de l'adoption internationale se rend dans un pays étranger avec des parents qui ne parlent pas sa langue. Tous les éléments de sa vie sont soudainement très différents. Les parents sont prévenus de demeurer à la maison et de restreindre tout accès au monde extérieur pendant plusieurs mois. Les parents limitent les contacts avec la famille et les amis pour consacrer temps et énergie à former des liens affectifs et à soutenir leur enfant qui vit un traumatisme en raison des changements majeurs. L'enfant doit souvent apprendre une nouvelle langue, en plus de s'habituer à de nouvelles choses que nous tenons pour acquises, comme les quatre saisons, les nouveaux paysages, les occasions, la nourriture et les moyens de transport; il ne faut pas non plus oublier qu'il doit aussi s'habituer à ses nouveaux principaux fournisseurs de soins et aux routines familiales. Très souvent, l'ensemble des concepts de « mère », « père », « sœur » et « frère » est totalement nouveau, incertain et même effrayant pour l'enfant adopté.

- Un enfant est placé au sein d'une famille par l'entremise d'un placement volontaire dans le cadre d'une adoption privée. Le placement peut survenir quelques heures après la naissance. Les parents adoptifs peuvent peu planifier, voire aucunement, tant que les parents biologiques n'ont pas pris la décision de placer l'enfant après sa naissance. Souvent,



En conclusion, il y a plus de 70 000 enfants pris en charge au Canada et environ 30 000 d'entre eux seront peut-être disponibles pour adoption. L'absence de base de données nationale empêche quiconque de connaître les chiffres exacts.

Il est temps de prendre les choses en main et de travailler avec les gouvernements des provinces, des territoires et des Premières Nations, Inuits et Métis pour améliorer le processus d'adoption au Canada.

Cordialement,

### RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne les mesures nécessaires pour éliminer les inégalités entre les services à l'enfance et à la famille fournis dans les réserves et ceux fournis en dehors des réserves. Dans un premier temps, le gouvernement fédéral devrait amorcer un dialogue avec les organismes d'aide à l'enfance et à la famille des Premières Nations, de même qu'avec les gouvernements des provinces et des territoires, en vue de la création d'un système permettant de recueillir des données sur les services sociaux offerts aux enfants des réserves et hors réserve.

### RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral verse des fonds suffisants aux organismes d'aide à l'enfance et à la famille des Premières Nations et soutienne des initiatives de prévention, des programmes sociaux et des services d'intervention initiale auprès des enfants membres des Premières Nations, Inuits et Métis et de leurs familles.

### RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral entreprenne en 2013 une évaluation sommative de l'approche axée sur la prévention rehaussée qui a été établie en 2007 et rende publics les résultats de cette évaluation.

### RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) examine la faisabilité de créer une nouvelle prestation, et en détermine le coût, en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, laquelle prévoirait quinze semaines de prestations pour les parents adoptifs à titre de congé transitionnel pour les aider à s'adapter à l'arrivée d'enfants adoptés et pour faciliter l'intégration de ceux-ci dans la famille adoptive. RHDC ferait rapport de ses conclusions au Comité dans les six mois suivant la publication du rapport du Comité.



## OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE

Le Comité a entendu de nombreux témoins dont les recommandations n'ont pas été incluses dans la version finale du rapport.

Le NPD est d'avis que ces recommandations sont importantes afin que les enfants en attente d'adoption aient la meilleure chance possible de trouver une famille permanente.

Le rapport, tel que présenté, ne tient pas compte du coût lié au maintien du statu quo pour les enfants, les familles, et la société.

Les membres néo-démocrates du Comité s'inquiètent particulièrement des enfants pris en charge, surtout les enfants des Premières Nations.

Nous reconnaissons également le besoin pour les parents adoptifs d'avoir suffisamment de congés pour tisser des liens avec leur nouvel enfant et estimons que le régime d'assurance-emploi pourrait être utilisé plus efficacement par le gouvernement fédéral pour aider les parents adoptifs.

Ainsi, en plus des recommandations soumises dans le rapport final, nous incluons les recommandations suivantes :

### RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral tienne une réunion fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables de l'enfance et de la jeunesse ainsi que des dirigeants autochtones afin d'amorcer un dialogue sur la crise de l'adoption au Canada et de chercher des solutions qui pourraient être appliquées par les différents ordres de gouvernement.

### RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral propose un projet de loi visant la création d'un poste indépendant de commissaire national à l'enfance et à la jeunesse, dont le titulaire serait chargé de superviser, de coordonner et de suivre la mise en œuvre au Canada de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Le commissaire à l'enfance et à la jeunesse aurait aussi pour mandat d'assurer la liaison avec le Conseil canadien des défenseurs provinciaux des enfants et des jeunes et de faire rapport annuellement au Parlement.



## PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n<sup>os</sup> 11-35-36-37-38-40-45 de la troisième session de la quarantième législature et séance n<sup>o</sup> 23 de la première session de la quarante-et-unième législature) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Ed Komarnicki, député





**ANNEXE C**  
**LISTE DES MÉMOIRES**  
**Troisième session, 40<sup>e</sup> Législature**

**Organisations et individus**

Adoption Council of Ontario

Adoption Support Centre of Saskatchewan

Alarie, Julia

Association nationale des centres d'amitié

Blannin-Bruleigh, Jane

Clemenger, Tracy

Conseil d'adoption du Canada

Evan B. Donaldson Adoption Institute

Falk, Will

Fondation du Nouveau-Brunswick pour l'adoption

Haire, Jennifer

Jones, Kim

Knight, Janice

Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada

Moore, Wesley

Ross, Elspeth

Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada



Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada</b> Cindy Blackstock, directrice générale	2010/12/07	38
<b>À titre personnel</b> Will Falk	2010/12/14	40
<b>Agence du revenu du Canada</b> Mickey Sarazin, directeur général Direction de la politique législative, Direction générale de la politique législative des affaires réglementaires		
<b>Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada</b> Peter Dudding, président-directeur général Kelly Stone, directrice Elaboration des programmes		
<b>Ministère de la Citoyenneté et de l'immigration</b> Rénald Gilbert, directeur général Région internationale Nicole Girard, directrice Législation et politique du programme, Direction du programme de la Citoyenneté et du Multiculturalisme		
<b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b> Odette Johnston, directrice Direction de la réforme des programmes sociaux		
<b>Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences</b> Louis Beauséjour, sous-ministre adjoint délégué intérimaire Direction générale des compétences et de l'emploi Jacques Paquette, sous-ministre adjoint principal Direction générale de la sécurité du revenu et du développement social François Weldon, directeur général intérimaire Politique sociale, Direction générale de la politique stratégique et de la recherche	2011/02/17	45
<b>À titre personnel</b> Alisha Bowie Jon Daly Lisa Davis Miranda Eggeertson		

Réunion	Date	Organisations et individus	
35	2010/11/25	<p><b>Parents Adoption Learning Support</b></p> <p>Carol van der Veer, membre Groupe de soutien</p> <p><b>À titre personnel</b></p> <p>Julia Alarie</p> <p>Jane Blannin-Bruleigh, travailleuse sociale</p> <p>Lauren Clemenger</p> <p>Tracy Clemenger</p> <p>Jennifer Haire</p> <p>Kim Jones</p> <p>Sandi Kowalko</p> <p>Wesley Moore</p> <p>Elsbeth Ross</p>	
36	2010/11/30		
37	2010/12/02	<p><b>Adoption Council of Ontario</b></p> <p>Pat Convery, directrice générale</p> <p><b>Adoption Support Centre of Saskatchewan</b></p> <p>Cindy Xavier, directrice générale</p> <p><b>Bureau de l'ombudsman du Nouveau-Brunswick, défense des droits des enfants et de la jeunesse</b></p> <p>François Levert, enquêteur principal et avocat</p> <p><b>Evan B. Donaldson Adoption Institute</b></p> <p>Susan Smith, directrice des programmes et projet</p> <p><b>Fondation du Nouveau-Brunswick pour l'adoption</b></p> <p>Suzanne Kingston, directrice générale</p> <p>Bernard Paulin, membre du conseil</p> <p><b>À titre personnel</b></p> <p>Jennifer Lewis</p> <p>Joy Loney</p> <p>Dan Loney</p>	
38	2010/12/07	<p><b>Association nationale des centres d'amitié</b></p> <p>Conrad Saulis, directeur de politiques</p> <p><b>Conseil d'adoption du Canada</b></p> <p>Laura Eggerston, membre du conseil</p>	



# ANNEXE B

## LISTE DES TÉMOINS

### Troisième session, 40<sup>e</sup> Législature

Organisations et individus	Date	Réunion
<b>Chambre des communes</b> Jeff Watson, député	2010/04/19	11
<b>Conseil d'adoption du Canada</b> Laura Eggeertson, membre du conseil		
<b>Société de l'aide à l'enfance d'Ottawa</b> Barbara Mackinnon, directrice exécutive		
<b>À titre personnel</b> Jessica van der Veer	2010/11/25	35

#### Canadian Coalition of Adoptive Families

Paula Schuck, cofondatrice  
 Lee-Ann Sleepers, secrétaire

#### Conseil d'adoption du Canada

Laura Eggeertson, membre du conseil  
 Sandra Scarth, présidente

#### Destiny Adoption Services

Kimberly Sabourin

#### Ministère de la Citoyenneté et de l'immigration

Andrew Griffith, directeur général  
 Direction du programme de la Citoyenneté et du Multiculturalisme

Erica Usher, directrice principale  
 Opérations géographiques

#### Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences

Louis Beauséjour, sous-ministre adjoint délégué intérimaire  
 Direction générale des compétences et de l'emploi

Jacques Paquette, sous-ministre adjoint principal  
 Direction générale de la sécurité du revenu et du développement social

François Weidon, directeur général intérimaire  
 Politique sociale, Direction générale de la politique stratégique et de la recherche

Québec	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	Charte des droits et libertés de la personne	Relève directement de l'Assemblée nationale	La Commission québécoise veille aussi au respect des principes énoncés dans la Charte
Saskatchewan	Children's Advocate	<i>The Ombudsman and Children's Advocate Act</i>	Relève de l'assemblée législative provinciale	québécoise des droits et libertés.

Source : Havi Echenberg, Karin Phillips, *Ministre d'État à l'enfance, PRB 08-03F Service d'information et de recherche parlementaires*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 15 avril 2008, tableau révisé le 24 janvier 2011.

# ANNEXE A

## DÉFENSEURS PROVINCIAUX DES DROITS DES ENFANTS

À l'heure actuelle, neuf des dix provinces ont créé un poste de défenseur des droits de l'enfant ou ombudsman, dont la fonction principale est de faire en sorte que les droits des enfants et des jeunes soient pris en compte au sein des collectivités, dans les actions des gouvernements, ainsi que dans les lois et les politiques. Le tableau suivant indique le mandat, le fondement législatif et la structure hiérarchique des divers défenseurs provinciaux des droits de l'enfant :

Tableau 1 — Mandat, fondement législatif et structure hiérarchique des défenseurs provinciaux des droits de l'enfant

Province	Titre	Loi	Structure hiérarchique	Mandat général
Alberta	Child and Youth Advocate	<i>The Child, Youth and Family Enhancement Act</i>	Relève du ministre des services à l'enfance et à la jeunesse	Veille à ce que les droits des enfants et des jeunes soient respectés dans les actions du gouvernement, dans les lois et les politiques.
Colombie-Britannique	Representative of Children and Youth	<i>Representative of Children and Youth Act</i>	Relève de l'assemblée législative provinciale	Fait valoir les intérêts des enfants en cas de conflit avec les services provinciaux.
Manitoba	Protecteur des enfants	<i>Loi sur les services à l'enfant et à la famille</i>	Relève de l'assemblée législative provinciale	Participe à l'éducation du public.
Nouveau-Brunswick	Défenseur des enfants et de la jeunesse	<i>Loi sur le défenseur des enfants et de la jeunesse</i>	Relève de l'assemblée législative provinciale	Travail à résoudre les conflits et
Terre-Neuve et Labrador	Child and Youth Advocate	<i>Child and Youth Advocate Act</i>	Relève de l'assemblée législative provinciale	procède à des enquêtes indépendantes.
Nouvelle-Écosse	Représentant de l'Ombudsman aux enfants et à la jeunesse	<i>Ombudsman Act</i>	Relève de l'ombudsman, qui relève de l'assemblée législative provinciale	Recommande au gouvernement ou à l'assemblée des améliorations aux programmes destinés aux enfants
Ontario	Intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes	<i>Loi sur l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes</i>	Relève de l'assemblée législative provinciale	





COLLABORATION AVEC L'AGENCE DE LA SANTÉ PUBLIQUE DU CANADA À DIFFUSER LE SAVOIR QUI RÉSULTERAIT DE CETTE INITIATIVE.....	24
RECOMMANDATION 11	
LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LE MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA EXAMINE LA LIMITE MAXIMUM DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR FRAIS D'ADOPTION POUR VOIR S'IL RÉPOND TOUJOURS AUX BESOINS DES PARENTS ADOPTIFS.....	29
RECOMMANDATION 12	
LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LE MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA RÉVISE LES CRITÈRES D'ADMISSIBILITÉ DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR FRAIS D'ADOPTION DE MANIÈRE À PERMETTRE, AU BESOIN, AUX PARENTS DE DEMANDER LE REMBOURSEMENT DES FRAIS L'ANNÉE MÊME OÙ ILS SONT ENGAGÉS.....	29

RECOMMANDATION 5	16
LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EXAMINE LES INÉGALITÉS PERÇUES ENTRE LES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE FOURNIS DANS LES RÉSERVES ET CEUX FOURNIS EN DEHORS DES RÉSERVES.	16
RECOMMANDATION 6	17
LE COMITÉ RECOMMANDE QU'AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA RECUEILLE DE L'INFORMATION ET ÉTABLISSE DES INDICATEURS DE RENDEMENT PERMETTANT DE SAVOIR COMBIEN D'ENFANTS DES PREMIÈRES NATIONS SONT PRIS EN CHARGE ET QUELS SONT LES RÉSULTATS DES SERVICES QUI LEUR SONT FOURNIS PAR LES ORGANISMES D'AIDE À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DES PREMIÈRES NATIONS.	17
RECOMMANDATION 7	18
LE COMITÉ RECOMMANDE QU'AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA VEILLE À L'APPLICATION DE L'APPROCHE AXÉE SUR LA PRÉVENTION REHAUSSÉE LÀ OÙ CETTE DÉMARCHE N'A PAS ENCORE ÉTÉ ADOPTÉE, COMPTE TENU CEPENDANT DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ACTUELLES.	18
RECOMMANDATION 8	21
LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LE COMITÉ CONJOINT DE GESTION DE CHAQUE CENTRE OÙ LE PROGRAMME D'ACTION COMMUNAUTAIRE POUR LES ENFANTS EST OFFERT ALLOUE DES FONDS POUR LA RÉALISATION DE PROGRAMMES SPÉCIALISÉS DESTINÉS AUX PARENTS ADOPTIFS ET AUX ENFANTS ADOPTÉS S'IL PEUT ÊTRE ÉTABLI QU'UN TEL BESOIN EXISTE DANS LA RÉGION.	21
RECOMMANDATION 9	24
LE COMITÉ RECOMMANDE QUE L'AGENCE DE SANTÉ PUBLIQUE DU CANADA CRÉE UN PORTAIL POUR LA DIFFUSION DE L'INFORMATION SUR LES PRATIQUES EXEMPLAIRES DANS LE TRAITEMENT DE L'ENSEMBLE DES TROUBLES CAUSÉS PAR L'ALCOOLISATION FŒTALE (ETCAF). IL RECOMMANDE AUSSI QUE CE PORTAIL SERVE À LA DIFFUSION DES RENSEIGNEMENTS PORTANT PLUS SPÉCIFIQUEMENT SUR LES ENFANTS ET LES JEUNES ADOPTÉS QUI SONT ATTEINTS DE L'ETCAF, AINSI QUE SUR LES MESURES DE SOUTIEN QUI EXISTENT POUR LES AIDER, DE MÊME QUE LEUR FAMILLE, À GÉRER CE TROUBLE.	24
RECOMMANDATION 10	
LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LE CONSEIL DE RECHERCHE EN SCIENCES HUMAINES DU CANADA OU LES INSTITUTS CANADIENS DE RECHERCHE EN SANTÉ FINANÇENT DES TRAVAUX DE RECHERCHE SUR L'ENSEMBLE DES TROUBLES CAUSÉS PAR L'ALCOOLISATION FŒTALE, ET TRAVAILLENT EN	

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### RECOMMANDATION 1

LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, EN COLLABORATION AVEC LES GOUVERNEMENTS DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES ET LE CONSEIL D'ADOPTION DU CANADA, CONÇOIVE ET LANCE UNE CAMPAGNE NATIONALE DE SENSIBILISATION DU PUBLIC VISANT À MIEUX FAIRE CONNAÎTRE L'ADOPTION ET À METTRE LA POPULATION AU COURANT DES MILLIERS D'ENFANTS EN ATTENTE D'UN FOYER PERMANENT AU CANADA, LES RESSOURCES ALLOUÉES À CETTE CAMPAGNE DEVANT TENIR COMPTE DU FAIT QUE LE CANADA TRAVERSE UNE PÉRIODE DE CONTRAINTES BUDGÉTAIRES.

8

### RECOMMANDATION 2

LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EXAMINE LA POSSIBILITÉ DE DEMANDER À STATISTIQUE CANADA DE RECUEILLIR, D'ANALYSER ET DE RENDRE PUBLIQUES, EN COLLABORATION AVEC LES GOUVERNEMENTS DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES ET LES SERVICES AUTOCHTONES D'AIDE À L'ENFANCE, DES DONNÉES ANNUELLES SUR LES ENFANTS ET LES JEUNES PRIS EN CHARGE PAR LES SERVICES D'AIDE À L'ENFANCE, ET PLUS PRÉCISÉMENT SUR LE NOMBRE D'ENFANTS ET DE JEUNES QUI PEUVENT LÉGALEMENT ÊTRE ADOPTÉS, ET CE, CONFORMÉMENT AUX LOIS SUR LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE LÀ OÙ ELLES S'APPLIQUENT.

11

### RECOMMANDATION 3

LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ENVISAGE LA POSSIBILITÉ D'UNE COLLABORATION AVEC LES PROVINCES ET LES TERRITOIRES EN VUE DE LA CRÉATION D'UNE BASE DE DONNÉES NATIONALE POUR ENRICHIR LES CONNAISSANCES SUR LES ENFANTS ET LES JEUNES PRIS EN CHARGE PAR LES SERVICES D'AIDE À L'ENFANCE ET SUR LE BESOIN DE FAMILLES ADOPtives DANS TOUT LE PAYS ET QUE LA BASE DE DONNÉES SOIT ACCESSIBLE EN LIGNE SUR UN SITE WEB CONVIVAL POUR FACILITER LE TRAVAIL DE RECHERCHE DES PERSONNES QUI VEULENT EN SAVOIR PLUS SUR L'ADOPTION AU CANADA.

11

### RECOMMANDATION 4

LE COMITÉ RECOMMANDE QUE LES SERVICES À L'ADOPTION INTERNATIONALE OFFRENT SUR LEUR SITE WEB UNE MEILLEURE INFORMATION AU SUJET DU PROCESSUS D'ADOPTION INTERNATIONALE ET DES DIFFÉRENTS PAYS OÙ L'ADOPTION EST ACCESSIBLE AUX CANADIENS.

12





pratiques exemplaires et tenir compte des mesures et des programmes existant au sein des diverses administrations.

Au niveau fédéral, le Comité recommande d'affecter des fonds aux programmes sociaux et aux programmes de santé existants pour répondre aux besoins des familles d'adoption et des enfants adoptés. Le Comité recommande également de modifier éventuellement le crédit d'impôt pour frais d'adoption. En outre, le Comité formule des recommandations conçues pour faciliter le travail des organismes directement responsables du bien-être des enfants autochtones. Se joignant à tous les témoins qui lui ont fait part de leurs récits, le Comité espère que les mesures recommandées dans le présent rapport seront suivies d'autres mesures qui appuieront les familles adoptives et leurs enfants au cours des années à venir. Il espère surtout que davantage de familles canadiennes qui songent à adopter un enfant se sentiront suffisamment appuyées pour ouvrir leur cœur et leur foyer à un enfant ou à un jeune qui a besoin d'une famille permanente.

Je pense que la question avait été soulevée lors d'une discussion que vous avez eue avec certains des témoins. Il existe donc déjà un instrument. Ce que je disais, c'est qu'il appartenait aux provinces de déterminer comment elles peuvent améliorer cet instrument.

Jacques Paquette,  
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences

Des témoins ont proposé la création d'un poste de commissaire national à l'enfance et à la jeunesse, dont le titulaire pourrait, entre autres fonctions, veiller au respect des droits des enfants et des jeunes pris en charge. La *Convention relative aux droits de l'enfant*, que le Canada a ratifiée en 1991, invite les États membres à établir des mécanismes garantissant son application<sup>71</sup>.

À l'échelle provinciale, toutes les provinces sauf l'Île-du-Prince-Édouard ont un ombudsman ou un défenseur des droits des enfants, dont le rôle principal est de veiller à ce que les droits des enfants et des jeunes soient pris en compte dans les collectivités, dans les pratiques gouvernementales et dans les lois et les politiques<sup>72</sup>. Il a été dit qu'un commissaire national à l'enfance et à la jeunesse pourrait faciliter la liaison et la communication entre les différents porte-parole provinciaux des enfants et des jeunes, de même qu'entre leurs bureaux et le gouvernement fédéral, ce qui aurait vraisemblablement pour résultat une meilleure prise en compte des droits des enfants partout au pays<sup>73</sup>.

## CONCLUSION

Le Comité a été choqué d'apprendre qu'il pourrait y avoir non moins de 30 000 enfants en attente d'adoption au Canada, et que des milliers de jeunes sortent du système à l'âge adulte sans avoir pu bénéficier du soutien et des soins que seule une famille permanente aurait pu leur prodiguer. Les membres du Comité conviennent qu'il y a un grave problème d'adoption au Canada, lequel ne pourra être résolu que si tous les ordres de gouvernement, incluant les dirigeants autochtones, échantillant de l'information et unissent leurs efforts dans l'intérêt supérieur des enfants qui sont pris en charge par les services d'aide à l'enfance au pays.

En premier lieu, le Comité croit que le gouvernement fédéral doit prendre des mesures immédiates, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, pour lancer une campagne nationale de sensibilisation à l'adoption qui permettra d'informer les Canadiens au sujet des milliers d'enfants en attente d'un foyer au Canada. Le Comité estime que les solutions aux problèmes signalés durant son étude devront reposer sur les

- 70 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 40, 14 décembre 2010, 0915.
- 71 Conseil canadien des droits de l'enfant, *The UN Convention on the Rights of the Child Overview*.
- 72 Pour plus de renseignements sur les défenseurs provinciaux des droits des enfants et des jeunes, voir l'annexe A.
- 73 Cathie Guthrie, *Les droits de l'enfant au Canada*, UNICEF Canada, Ottawa, 2009, p. 10-12.

#### Recommandation 11

Le Comité recommande que le ministère des Finances du Canada examine la limite maximum du crédit d'impôt pour frais d'adoption pour voir s'il répond toujours aux besoins des parents adoptifs.

#### Recommandation 12

Le Comité recommande que le ministère des Finances du Canada revise les critères d'admissibilité du crédit d'impôt pour frais d'adoption de manière à permettre, au besoin, aux parents de demander le crédit l'année même où les frais sont engagés.

### C. Autres questions soulevées par les témoins

Un bon nombre de témoins ont dit au Comité qu'il faut renforcer le leadership fédéral si l'on veut mettre un terme au grave problème de l'adoption au Canada. Tout en reconnaissant la nécessité de respecter la compétence des provinces et des territoires en matière d'adoption, certains témoins ont suggéré qu'il y a un besoin pour une stratégie nationale sur l'adoption qui comporterait des objectifs clairs de réduction du nombre de pupilles de l'État et ferait en sorte que tous les enfants en attente d'adoption aient une chance raisonnable de trouver une famille permanente.

D'autres témoins ont mentionné les difficultés auxquelles font face les familles adoptives qui changent de province ou de territoire pendant que le processus d'adoption est en cours. Dans certains cas, le processus doit être repris depuis le début. Certains ont aussi parlé de la difficulté d'adopter un enfant pris en charge par les services d'aide à l'enfance d'une autre province ou d'un autre territoire. Des témoins ont soutenu qu'il est parfois plus difficile de faire une adoption interprovinciale qu'une adoption internationale. Certains ont dit préconiser l'établissement d'un protocole qui faciliterait les adoptions interprovinciales. Or, le Comité a appris que ce protocole existe déjà et qu'il a été révisé en 2006<sup>69</sup>.

Ce protocole s'intitule [...] « Protocole provincial/territorial concernant le déplacement d'enfants et de familles entre les provinces et les territoires ». Il s'agit du protocole révisé au 15 décembre 2006 [...] Il porte sur diverses questions, mais une section en particulier traite des services d'adoption et de post-adoption. Je crois que ce protocole a été signé par toutes les provinces, sauf le Québec, mais celui-ci souscrit au contenu du document.

69 Protocole provincial/territorial concernant le déplacement d'enfants et de familles entre les provinces et les territoires, protocole révisé au 15 décembre 2006.



l'ensemble des frais réclamés pour un enfant adopté ne peut être supérieur à 11 128 \$.

Les critères d'admissibilité sont les suivants :

Pour avoir droit au crédit, le parent doit présenter une preuve d'adoption — à savoir, l'ordonnance d'adoption émanant d'une entité canadienne ou étrangère — ou démontrer par ailleurs que toutes les exigences juridiques de son pays de résidence ont été remplies lors du processus d'adoption. Le crédit ne peut être demandé que pour l'année d'imposition où prend fin la période d'adoption, mais les parents peuvent inclure dans le calcul les frais engagés depuis le moment où le dossier d'adoption de l'enfant a été ouvert auprès du ministère provincial ou territorial responsable des adoptions ou auprès d'un organisme d'adoption agréé, ou, s'il y a lieu, le moment où une requête en adoption a été adressée à un tribunal canadien<sup>66</sup>.

Des témoins ont proposé que des changements soient apportés au crédit d'impôt pour frais d'adoption. Certains ont dit qu'ils aimeraient que la liste des frais admissibles soit allongée de manière à inclure des dépenses post-adoption telles les soins et traitements dont ont besoin les enfants adoptés présentant des besoins particuliers. Comme nous l'avons vu plus haut, le remboursement de certains frais médicaux post-adoption pourrait potentiellement être demandé au titre du crédit actuel pour frais médicaux. D'autres témoins auraient voulu que le montant maximum des frais admissibles soit relevé en fonction de la hausse du coût de l'adoption internationale. Enfin, on a aussi suggéré que le crédit d'impôt pour frais d'adoption soit révisé pour qu'il soit possible de demander le remboursement des frais admissibles l'année où ils sont engagés.

Premièrement, je recommanderais d'augmenter le crédit d'impôt pour frais d'adoption afin de le faire passer de sa valeur actuelle de 10 000 \$ à une valeur minimale de 20 000 \$. Ce chiffre serait plus conforme au coût véritable des adoptions internationales. Elles varient de 20 000 \$ à 50 000 \$, selon le pays d'adoption et la province où vous résidez<sup>67</sup>.

Wesley Moore,  
à titre personnel

Lorsqu'elles le peuvent, les familles intéressées par l'adoption assumeront les coûts et demanderont à des professionnels de l'adoption du secteur privé de faire l'étude et milieu familial, suivront des programmes de formation privés et assumeront une partie des coûts.

Les coûts réels ne donnent pas lieu à un avantage fiscal avant l'année de l'adoption, parfois plusieurs années plus tard. Il semble raisonnable que, en guise d'incitatif pour les familles qui songent à se préparer à l'adoption — car nous avons besoin d'elles plus qu'elles ont besoin de nous... Cela refléterait mieux le montant réel que déboursent les familles et leur permettrait de profiter de l'avantage<sup>68</sup> l'année même où elles ont engagé ces dépenses. Je crois que l'avantage serait énorme.

66 Ministère des Finances du Canada, « Annexe 8 — Mesures fiscales », dans *Budget 2005*.  
67 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 36, 30 novembre 2010, 0950.  
68 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 37, 2 décembre 2010, 0905.



Le Comité comprend les préoccupations soulevées par les témoins à propos des besoins spéciaux des parents adoptifs et prend note de leur demande de prestations au titre d'un congé d'adoption pour la personne principalement responsable de donner des soins à un enfant qui entre dans une famille après avoir été adopté. Toutefois, en cette période de restrictions financières, le Comité n'est pas disposé à formuler une recommandation à cet égard.

Finalement, il est important de noter que le 4 janvier 2012, le gouvernement fédéral a annoncé un changement au programme d'assurance-emploi pour les parents qui s'engagent à adopter des enfants à leur charge. Les parents qui ont la garde d'enfants et qui veulent les adopter seront maintenant admissibles à recevoir des prestations parentales d'assurance-emploi. Ce changement viendra sensibiliser le public au sujet des enfants qui sont pupilles de la Couronne et qui sont dans le besoin de trouver une famille permanente et fournira un appui aux parents qui veulent les adopter.

## B. Crédit d'impôt pour frais d'adoption

Le budget déposé par le gouvernement fédéral en 2005 a créé un crédit d'impôt non remboursable correspondant aux frais admissibles (non remboursés) de l'adoption d'un enfant de moins de 18 ans.

Les dépenses d'adoption admissibles comprennent :

- les sommes versées à un organisme d'adoption agréé par une administration provinciale ou territoriale;
- les frais de justice et les frais juridiques et administratifs;
- les frais de déplacement et de subsistance raisonnables de l'enfant et des parents adoptifs;
- les frais de traduction de documents;
- les frais obligatoires payés à une institution étrangère;
- toutes autres sommes raisonnables exigées par une administration provinciale ou territoriale ou un organisme d'adoption agréé par une administration provinciale ou territoriale<sup>64</sup>.

Le montant maximal des frais d'adoption admissibles a été fixé à 10 000 \$ pour chaque adoption d'un enfant mineur. Ce montant a été indexé depuis 2005 et porté à 11 128 \$ en 2011. Le crédit réduit l'impôt dans une proportion maximale de 15 % de ce montant (ou 1 669,20 \$)<sup>65</sup>. Il peut être partagé par les deux parents adoptifs, mais

64 Ministère des Finances du Canada, « Annexe 8 — Mesures fiscales », dans *Budget 2005*.  
65 Agence du revenu du Canada, *Ligne 313 – Frais d'adoption*.

Pour en arriver à la politique la plus adéquate pour la question d'un congé transitionnel d'adoption, le Comité doit prendre en compte l'arrêt *Tomasson*<sup>62</sup> rendu par la Cour d'appel fédérale en 2007 pour bien faire la distinction entre les prestations de maternité et les prestations parentales et comprendre la raison d'être des unes comme des autres. L'autorisation d'en appeler de cette décision a été déposée devant la Cour suprême, mais a été refusée. L'interprétation et les conclusions de la Cour d'appel restent donc intactes.

### 1. La décision de la Cour d'appel fédérale dans la cause *Tomasson*

M<sup>me</sup> Tomasson et son mari ont adopté deux enfants nouveau-nés. M<sup>me</sup> Tomasson a présenté une demande de prestations de maternité et de prestations parentales pour chaque enfant et, dans chaque cas, les parents ont obtenu les prestations parentales mais se sont vu refuser les prestations de maternité. M<sup>me</sup> Tomasson a porté sa cause devant la Cour d'appel fédérale (CAF), soutenant qu'il y avait discrimination en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>63</sup> pour le motif que la *Loi sur l'assurance-emploi* traite les mères biologiques et les mères adoptives différemment.

La CAF a conclu que l'objectif visé par les prestations de maternité était uniquement de dédommager la mère biologique du temps perdu au travail pour récupérer de l'accouchement. De l'avis de la Cour, en accordant des prestations de maternité aux mères naturelles, le Parlement reconnaissait à juste titre que la grossesse et l'accouchement justifiaient l'octroi de prestations particulières en raison des conséquences physiques et psychologiques de la grossesse. La période de récupération qui suit la naissance de l'enfant est une réalité biologique pour les mères biologiques, mais non pour les mères adoptives; ainsi, il n'y a pas violation de l'article 15 de la *Charte*. Le juge Nadon a fait observer que l'objectif visé en accordant un dédommagement pour la période de récupération faisant suite à la naissance d'un enfant ressort clairement du fait que les mères qui donnent naissance et qui placent leur enfant en adoption ont droit au congé de maternité, mais non au congé parental. Il a indiqué que si l'objectif des prestations de maternité avait été de permettre à la mère de nouer des liens affectifs avec l'enfant plutôt que de récupérer suite à la naissance de l'enfant, il aurait été tout aussi possible pour les pères adoptifs et même les pères biologiques de demander des prestations de maternité en plus des prestations parentales.

À la lumière des motifs invoqués à l'appui de la décision dans la cause *Tomasson*, le fait d'étendre le bénéfice des prestations de maternité aux parents adoptifs pourrait donner lieu à des allégations de discriminations envers les mères biologiques au motif que, dans ces conditions, la loi ne reconnaîtrait pas leur besoin de récupérer à la suite d'une naissance.

62 *Tomasson v. Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 265, [2008] 2 R.C.F. 176, décision Tomasson.  
63 *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982.

En 2008-2009, les parents adoptifs ont reçu près de 24 millions de dollars en prestations d'assurance-emploi. Au cours de la même période, selon l'édition 2009 du *Rapport de contrôle et d'évaluation*, ils ont utilisé en moyenne plus de 26 des 35 semaines de prestations auxquelles ils avaient droit, sans compter le travail partagé. Ils ont touché en moyenne 408 \$ par semaine<sup>60</sup>.

Jacques Paquette,  
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences

Les parents biologiques ont droit à un congé parental et les mères naturelles ont droit à 15 semaines supplémentaires de congé de maternité. De nombreux témoins ont souligné que les parents adoptifs ont besoin de plus de temps pour s'adapter, se remettre, et établir un lien d'attachement avec leurs enfants adoptés. Ce besoin est si critique que certains témoins ont dit avoir dû prendre un congé sans solde et faire face à des contraintes financières pour assumer leurs responsabilités de nouveaux parents adoptifs. Un grand nombre de témoins ont suggéré que le gouvernement fédéral crée une nouvelle prestation (un congé transitionnel d'adoption), assortie d'un congé supplémentaire de 15 semaines. Voici un témoignage qui va dans ce sens :

Premièrement, nous demandons à votre comité de présenter une recommandation visant à modifier la *Loi sur l'assurance-emploi* et le *Code canadien du travail* de manière à donner aux parents adoptifs les mêmes avantages que les parents naturels ou biologiques. Nous ne demandons pas que les parents adoptifs puissent être admissibles au programme des prestations de maternité de 15 semaines, comme dans *Schafer c. Canada* et *Tomasson c. Canada*. Nous ne demandons pas non plus une prolongation de 15 semaines du programme des congés parentaux. Ce que nous demandons, c'est que le gouvernement fédéral reconnaisse que les parents adoptifs ont des besoins tout aussi réels et importants que les parents biologiques. Nous demandons à votre comité de recommander la création d'un programme de congés d'adoption qui permettra de verser des prestations à la personne principalement responsable de donner des soins à l'enfant que la famille vient d'adopter.

Nous estimons que les lois actuelles sur l'emploi exercent une discrimination contre les parents adoptifs. Ces derniers doivent relever de nombreux défis pour arriver à construire une famille. Ces défis peuvent avoir des répercussions mentales, physiques et émotionnelles importantes sur les parents adoptifs. Toutefois, le grand public les comprend habituellement très mal. La dépression qui survient après une adoption est bien documentée, mais on n'en parle pas beaucoup, tout comme on passait sous silence, dans le passé, la dépression post-partum. Les parents adoptifs doivent relever de nombreux défis pour répondre aux besoins médicaux, émotionnels et psychologiques des enfants qui, au moment de l'adoption, ont souvent vécu des expériences gravement préjudiciables<sup>61</sup>.

Cindy Xavier,  
Adoption Support Centre of Saskatchewan

- 60 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 35, 25 novembre 2010, 0850.  
61 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 37, 2 décembre 2010, 0940.



Enfin, l'Agence du revenu du Canada administre un certain nombre de mesures fiscales destinées aux familles qui ont des enfants handicapés et qui, si les critères d'admissibilité étaient satisfaits, pourraient s'étendre aux familles qui ont des enfants atteints de l'ETCAF. Ces mesures comprennent le crédit d'impôt pour personnes handicapées, le crédit d'impôt pour enfant handicapé et le crédit d'impôt pour frais médicaux.

## Recommandation 9

Le Comité recommande que l'Agence de la santé publique du Canada crée un portail pour la diffusion de l'information sur les pratiques exemplaires dans le traitement de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF). Il recommande aussi que ce portail serve à la diffusion des renseignements portant plus spécifiquement sur les enfants et les jeunes adoptés qui sont atteints de l'ETCAF, ainsi que sur les mesures de soutien qui existent pour les aider, de même que leur famille, à gérer ce trouble.

## Recommandation 10

Le Comité recommande que le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada ou les Instituts canadiens de recherche en santé financent des travaux de recherche sur l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale, et travaillent en collaboration avec l'Agence de la santé publique du Canada à diffuser le savoir qui résulterait de cette initiative.

# MESURES FÉDÉRALES DE SOUTIEN FINANCIER — PRESTATIONS PARENTALES D'ASSURANCE-EMPLOI (AE) ET CRÉDIT D'IMPÔT POUR FRAIS D'ADOPTION

## A. Prestations parentales d'AE

À l'heure actuelle, les parents adoptifs ont droit à 35 semaines de congé parental, que prévoit le régime d'assurance-emploi du Canada (sauf au Québec<sup>58,59</sup>). D'après un porte-parole de RHDC :

58 Le Québec a son propre système de congé parental ou de maternité, semblable à celui du régime fédéral de l'assurance-emploi. Les parents peuvent choisir de toucher des prestations plus élevées pour une plus courte période de congé. Les parents adoptifs peuvent se partager de 28 à 37 semaines de congé parental, ce qui représente un congé plus long que celui auquel ont droit les parents biologiques (25 à 32 semaines). C'est aussi l'équivalent du congé qu'un père biologique peut prendre s'il opte pour le nombre maximum de semaines (3 à 5 semaines de congé de paternité plus 25 à 32 semaines de congé parental). Mais moins que ce que la mère biologique peut obtenir si elle prend le nombre maximum de semaines (15 à 18 semaines de congé de maternité plus 25 à 32 semaines de congé parental).

59 L'annexe E présente le congé parental prévu par les codes provinciaux du travail et par le Code canadien du travail.



[1] arrive souvent que les familles qui adoptent des enfants se trouvent aux prises avec des problèmes liés à l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale, ou à l'ETCAF. Or, il faut couramment des années avant qu'elles reçoivent un diagnostic d'ETCAF, années pendant lesquelles elles éprouvent bien des difficultés causées par les comportements inexpliqués de leur enfant<sup>53</sup>.

Kim Jones,  
à titre personnel

J'aimerais vous parler davantage du syndrome d'alcoolisme fœtal, car c'est un problème auquel nous devons nous attaquer à l'échelle nationale, et non seulement province par province. J'ai moi-même dû me rendre de l'Ontario jusqu'en Saskatchewan, en Colombie-Britannique et en Alberta pour savoir comment je devais procéder avec mon enfant atteint de ce syndrome. C'est inacceptable. La situation est déjà difficile pour nos parents du point de vue financier, physique et émotionnel. Nous arrivons à tenir le coup et il m'a fallu aller jusqu'en Saskatchewan pour obtenir des stratégies sur la façon de m'occuper de mon enfant. C'est tout à fait déraisonnable.<sup>54</sup>

Paula Schuck,  
Canadian Coalition of Adoptive Families

Bien que les questions de santé soient avant tout de compétence provinciale ou territoriale, le gouvernement fédéral joue actuellement un rôle dans la recherche sur l'ETCAF et dans la diffusion des connaissances sur ce sujet. Il soutient notamment deux grandes initiatives visant à accroître les connaissances sur l'ETCAF, à prévenir l'exposition à l'alcool en période prénatale et à améliorer les résultats pour les personnes atteintes de ce trouble<sup>55</sup>. Ces deux initiatives, soit l'Initiative sur l'ETCAF<sup>56</sup> et le Programme de lutte contre l'ETCAF chez les Premières nations et les Inuits<sup>57</sup>, pourraient être enrichies de manière à fournir plus d'information liée au diagnostic et au pronostic relatifs aux enfants atteints de l'ETCAF, ainsi que sur les méthodes permettant d'élever un tel enfant.

Il existe aussi un Fonds national d'aide aux projets stratégiques sur l'ETCAF géré par l'Agence de la santé publique du Canada qui a pour but de soutenir l'acquisition, la diffusion et l'évaluation de connaissances. Aucune nouvelle proposition n'est acceptée pour l'instant, car les fonds ont été répartis jusqu'en 2012. Un témoin a suggéré que le gouvernement fédéral finance aussi la recherche sur l'ETCAF chez les enfants adoptés, par l'entremise d'organismes de soutien à la recherche (comme le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada).

- 53 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 36, 30 novembre 2010, 0850.
- 54 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 35, 25 novembre 2010, 0955-1000.
- 55 Agence de la santé publique du Canada, *Ce que nous faisons pour lutter contre l'ETCAF*.
- 56 Cette initiative est financée par l'Agence de santé publique du Canada.
- 57 Ce programme est offert par Santé Canada en collaboration avec l'Agence de la santé publique du Canada.

**destinées aux parents adoptifs et aux enfants adoptés s'il peut être établi qu'un tel besoin existe dans la région.**

Des témoins ont parlé de sommes versées par le Programme de partenariats pour le développement social (PPDS) de RHDCC au Conseil de l'adoption du Canada. Une partie de cet argent a permis d'offrir une formation et de créer des groupes de soutien à l'adoption un peu partout au pays. L'argent a également servi à recruter plus de familles adoptives pour des enfants en attente d'un foyer permanent au Canada. Le programme a été évalué de manière très positive par les participants<sup>50</sup>. Les budgets, toutefois, se sont taris avant que le Conseil de l'adoption du Canada ait pu répondre aux besoins exprimés partout au pays pour un tel programme.

#### **D. Services post-adoption pour les enfants atteints d'un ensemble de troubles causés par l'alcoolisation fœtale et leurs familles**

Les témoins ont aussi parlé des difficultés associées au soin d'un enfant atteint de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF) et du besoin de mettre en place des services post-adoption plus nombreux et de meilleure qualité pour ces enfants et leurs familles. Il faut dire que les parents biologiques ou adoptifs, qui ont un enfant atteint de l'ETCAF, ont du mal à obtenir un diagnostic et de bons traitements pour leur enfant, ainsi que de l'aide et des renseignements sur les méthodes d'éducation convenables. Il n'y a pas de données nationales sur le nombre d'enfants atteints de l'ETCAF qui sont pris en charge, offerts à l'adoption ou adoptés tous les ans. Toutefois, une étude récente sur le fardeau économique que représentent les enfants atteints de l'ETCAF et pris en charge par les services d'aide à l'enfance du Manitoba a révélé que les enfants qui reçoivent un diagnostic de l'ETCAF sont pris en charge plus jeunes, deviennent généralement pupilles de l'État et passent une plus grande partie de leur vie dans l'orbe des services sociaux<sup>51</sup>. En 2006, les 400 enfants atteints de l'ETCAF au Manitoba représentaient un coût total de 9 504 094 \$ pour les services sociaux du Manitoba<sup>52</sup>. Ce coût est très élevé et pourrait justifier la création de services post-adoption pour les parents qui consentent à prendre en charge un enfant ou un jeune atteint de l'ETCAF.

50 Lynne Tyler, Adoption Council of Canada Evaluation of "Strengthening Adoption Services in Canada", Catalyst Research and Communications, Ottawa, août 2009.

51 Don Fuchs et coll., *Economic Impact of Children in Care with FASD*, Phase 1: Cost of Children in Care with FASD in Manitoba, août 2008, p. 23.

52 *Ibid.*, p. 13.

en fonction du lieu de résidence de la famille<sup>46</sup> et des témoins ont proposé qu'un même taux s'y applique partout au pays. Il s'agit cependant d'une question de compétence provinciale et territoriale.

Le gouvernement fédéral verse des paiements de transfert aux provinces et aux territoires comme le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Il offre aussi du soutien financier aux familles d'adoption sous forme de prestations d'assurance-emploi et de mesures fiscales dont il sera question dans la prochaine partie du rapport.

### C. Programmes fédéraux visant à aider les familles adoptives et les enfants adoptés

Bien que la plupart des services post-adoption soient de compétence provinciale ou territoriale, le gouvernement fédéral, par l'entremise de l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC), soutient financièrement des programmes qui pourraient être destinés aux familles adoptives et à leurs enfants. Le Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE), offert par l'ASPC et géré de concert avec les provinces et les territoires, en est un bon exemple. Ce programme offre du financement à long terme pour des programmes qui favorisent le sain développement des enfants de la naissance à 6 ans<sup>47</sup>. Selon l'information affichée sur le site Web de l'ASPC, il y a 440 centres PACE au Canada. L'ASPC a dépensé 54,4 millions de dollars pour la réalisation de projets du PACE en 2009-2010<sup>48</sup>. Un comité conjoint de gestion (ministère fédéral, instance provinciale ou territoriale et organisme communautaire) décide des priorités régionales et distribue les fonds en conséquence. Les centres PACE offrent des activités et des mesures de soutien de toutes sortes : initiation aux compétences parentales, halte-accueil,<sup>49</sup> groupe de dépannage et programmes spécialisés répondant à des besoins bien précis. Ce programme a été mentionné par certains témoins qui disaient l'avoir déjà trouvé utile. Il pourrait aider les familles adoptives à gérer les problèmes d'attachement et d'autres difficultés que présentent leurs enfants adoptés grâce à la création de programmes spécialisés conçus en fonction de ces besoins.

## Recommandation 8

**Le Comité recommande que le comité conjoint de gestion de chaque centre où le Programme d'action communautaire pour les enfants est offert alloue des fonds pour la réalisation de programmes spécialisés**

46 Voir l'annexe D — Subventions post-adoption.

47 Agence de la santé publique du Canada, *Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE)*.

48 Agence de la santé publique du Canada, 2009-2010 – *Rapport ministériel sur le rendement*, Renseignements supplémentaires (Tableaux), Renseignements sur les programmes de paiements de transfert, Programme d'action communautaire pour les enfants.

49 Agence de la santé publique du Canada, *À propos du PACE*.



Certaines personnes pensent que les familles blanches ne devraient pas adopter d'enfants autochtones, mais je pense que ce qui compte, c'est que la famille soit bonne, peu importe la couleur de la peau, la taille ou l'orientation sexuelle. Tout le monde mérite d'avoir une famille permanente, une personne vers qui se tourner qui sera toujours là.

J'espère que ce comité pourra faciliter l'adoption pour qu'un plus grand nombre d'enfants comme moi soient adoptés<sup>44</sup>.

Miranda Eggerston,  
à titre personnel

## SERVICES POST-ADOPTION

### A. Manque de soutien

Les services directs offerts après l'adoption sont de compétence provinciale ou territoriale. Le gouvernement fédéral, toutefois, joue un rôle dans la recherche et l'acquisition de connaissances, et soutient divers groupes sans but lucratif qui offrent des services aux familles adoptives. Les témoins ont surtout parlé du manque de services post-adoption ou de la difficulté à en trouver, surtout pour les familles qui adoptent des enfants présentant des besoins particuliers. Certains ont dit que quelle que soit la définition de l'expression « besoins particuliers ou spéciaux », tout enfant de plus de deux ans offert à l'adoption au Canada présente des besoins particuliers pour cause d'abandon, de traumatismes subis et d'absence de foyer permanent. Plus l'enfant est âgé, plus il risque d'être difficile pour lui de s'attacher à sa nouvelle famille, et plus cette famille devra faire face à des difficultés. Le Comité a appris que les groupes d'entraide et autres formes de soutien peuvent aider les familles adoptives à traverser la difficile période de transition et à éviter ainsi les ruptures et l'échec de l'adoption.

Ceux d'entre nous qui travaillent dans le domaine de l'adoption se trouvent aux prises avec la tâche énorme d'appuyer des familles qui affrontent une foule de problèmes : troubles causés par l'alcoolisation fœtale, syndrome de stress post-traumatique, chagrin, colère, attachement, intimidation, préjugés. Nous avons besoin d'appui pour nos protégés<sup>45</sup>.

La rév. Kimberly Sabourin,  
Destiny Adoption Services

### B. Subventions provinciales et territoriales

Des témoins ont signalé que les gouvernements provinciaux et territoriaux fournissent des subventions post-adoption à certaines familles d'adoption. Ces subventions peuvent être un incitatif à l'adoption et égaliser les chances pour les familles à faible revenu qui veulent adopter un enfant, mais ont besoin de soutien financier pour répondre aux besoins d'un enfant adopté. Les subventions post-adoption varient toutefois

44 Ibid., 1005.

45 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 45, 17 février 2011, 1105.



La reconnaissance de l'adoption coutumière est dispersée, multiforme et encore contestée même lorsque sa légalité est confirmée<sup>42</sup>. Toutefois, il y a de belles réussites comme le programme d'adoption coutumière offert par la Yellowhead Tribal Services Agency de l'Alberta qui a réussi plus d'une centaine d'adoptions. Primé à l'échelle internationale, le programme Custom Adoption (adoption selon les coutumes) offert par la Yellowhead Tribal Services Agency (Y TSA) en Alberta, est exemplaire dans la façon de veiller à ce que les enfants autochtones de tous âges aient accès à un foyer autochtone stable et aimant qui appuie leur identité culturelle [...] Ce programme situe l'adoption dans le cadre d'un processus naturel qui découle des traditions des Premières nations. Le programme veille à fournir des mesures de soutien avant, pendant et après l'adoption aux parents biologiques, aux membres de leur famille élargie et à leur nation ainsi qu'aux parents adoptifs, aux membres de leur famille élargie adoptive, à leur nation et à l'enfant. La prestation globale et axée sur la culture des services de soutien revêt une importance particulière puisque beaucoup des enfants placés en adoption par la Y TSA ont des besoins particuliers ou ont vécu un événement traumatisant durant leur enfance. Les enfants sont adoptés lors de cérémonies traditionnelles auxquelles participent des membres de la collectivité en vue de célébrer le rassemblement des familles (les familles naturelles et adoptives) que l'enfant a rendu possible. Ce programme exceptionnel a permis de procéder avec succès à plus d'une centaine d'adoptions. Beaucoup des enfants adoptés sont plus âgés ou ont des besoins particuliers. Aucune adoption ne s'est soldée par un échec. Les programmes d'adoption habituels n'ont jamais obtenu un succès semblable<sup>43</sup>.

### C. Adoption d'enfants autochtones par des familles non autochtones

L'adoption d'enfants autochtones par des familles non autochtones est une question très délicate qui donne lieu à des opinions fort différentes, mais qu'on ne saurait ignorer. Comme on l'a indiqué précédemment, les enfants autochtones sont surreprésentés dans les agences d'aide à l'enfance. Il est parfois bien difficile pour ces agences de trouver une famille adoptive autochtone. Des témoins ont déclaré que si la prise en charge par un proche, l'adoption coutumière ou l'adoption tout court par une famille autochtone doivent être les solutions de premier choix, il ne faudrait cependant pas laisser un enfant en famille d'accueil pendant des années s'il est possible de le faire adopter par une famille non autochtone. Selon ces témoins, des parents adoptifs non autochtones qui ont démontré qu'ils sont disposés à respecter et à promouvoir la culture du futur enfant adopté et qui sont prêts à se dévouer pour qu'il ait une notion claire de son identité autochtone devraient pouvoir adopter des enfants autochtones lorsqu'il n'est pas possible de trouver une famille autochtone. Si cela sert le meilleur intérêt de l'enfant, il conviendrait d'offrir aux enfants autochtones des occasions de contact avec leur famille d'origine pour favoriser l'épanouissement de leur identité culturelle.

- 42 Cindy L. Baldassi, « The Legal Status of Aboriginal Customary Adoption Across Canada: Comparisons, Contrasts, and Convergences », U.B.C. Law Review, vol. 39, 2006.
- 43 Cindy Blackstock, Appuyer le processus d'adoption des Premières nations, mémoire au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada, 7 décembre 2010, p. 3.

Certains témoins ont indiqué que la nouvelle approche, parce qu'elle vise la prévention et l'unité familiale, est un progrès par rapport à la directive 20-1. Cette approche facilite aussi les subventions et les mesures de soutien post-adoption pour les familles adoptives, ce qui comble un grand besoin et augmente les chances que l'adoption se déroule harmonieusement et que les enfants des Premières nations trouvent une famille permanente.

## Recommandation 7

**Le Comité recommande qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada veille à l'application de l'approche améliorée axée sur la prévention là où cette démarche n'a pas encore été adoptée, compte tenu cependant des contraintes budgétaires actuelles.**

## B. Adoption coutumière d'enfants autochtones

Des témoins ont parlé de l'adoption coutumière qui se fait couramment dans maintes collectivités autochtones. Les collectivités autochtones du Canada et d'ailleurs dans le monde n'entendent pas le terme « adoption coutumière » de la même façon, les pratiques pouvant varier au sein des collectivités des Premières nations elles-mêmes. L'adoption coutumière désigne simplement le fait pour les Autochtones d'élever un enfant qui n'est pas le leur suivant les coutumes des Premières nations et/ou de la collectivité autochtone de l'enfant. Ce serait un prolongement de la prise en charge coutumière qui permet aux enfants de conserver leur identité culturelle, linguistique et spirituelle<sup>40</sup>. L'adoption coutumière est parfois considérée comme une tutelle. Elle est le plus souvent consensuelle. L'enfant est parfois adopté par de la parenté au sein de la collectivité autochtone où il est né. Ce qui la caractérise, c'est que l'adopté connaît l'identité de ses parents biologiques et aura encore probablement des contacts avec sa famille biologique.

Au cours des 20 dernières années, les Premières nations se sont réapproprié leur faculté, leur forme d'adoption traditionnelle. Les collectivités autochtones, dans tout le pays, pratiquaient l'adoption depuis des milliers d'années. Simplement, on appelait cela autrement. Il n'existe pas réellement de mot pour la désigner, car dans la conception autochtone, c'est l'adoption d'un enfant par la communauté. Elle consiste à entourer l'enfant de multiples gardiens et à créer un filet de sécurité tel que si l'un de ces pourvoyeurs n'est plus en mesure de s'occuper de l'enfant, d'autres adultes dans le cercle, qui connaissent et comprennent leurs responsabilités et leur amour et relation à cet enfant, vont prendre le relais<sup>41</sup>.

Cindy Blackstock,  
Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada

40 Colombie-Britannique, Custom Adoption Fact Sheet.

41 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 38, 7 décembre 2010, 0845.



données limitées sur les services offerts aux enfants des Premières nations. Il ne dispose pas de renseignements sur le volume d'activités des organismes des Premières nations, le nombre d'évaluations ou les raisons principales qui justifient la prise en charge des enfants. AINC recueille aussi des informations partielles seulement sur les résultats des investissements faits pour assurer la sécurité, la protection ou le bien-être des enfants qui vivent dans les réserves. Il est essentiel de recueillir des données et de faire le suivi du travail accompli par les organismes des Premières nations pour savoir comment les fonds d'AINC sont utilisés et s'ils contribuent réellement à aider les enfants des Premières nations<sup>38</sup>.

## Recommandation 6

**Le Comité recommande qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada recueille de l'information et établisse des indicateurs de rendement permettant de savoir combien d'enfants des Premières nations sont pris en charge et quels sont les résultats des services qui leur sont fournis par les organismes d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations.**

## ii. Approche du financement axée sur la prévention renforcée

En 2007, AINC a commencé à réviser la formule de financement et à élaborer ses politiques selon une approche améliorée axée sur la prévention, qui privilégie des mesures de soutien aux familles pour les garder unies. La nouvelle formule de financement a d'abord été appliquée aux organismes des Premières nations de l'Alberta. Actuellement, six provinces ont adopté cette approche, soit l'Alberta, la Nouvelle-Écosse, la Saskatchewan, le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba. Des subventions et des mesures de soutien post-adoption ont aussi été mises en place, surtout en Alberta et en Nouvelle-Écosse.

Dans le cadre de l'approche axée sur la prévention accrue, nous avons mis en place trois secteurs de financement : le fonctionnement, la prévention et l'entretien. Nous avons également ajouté des mécanismes de soutien dans chacun de ces secteurs, puis il incombe aux bénéficiaires de gérer leurs activités en fonction du financement obtenu.

Dans les six provinces où nous avons déjà commencé à agir, nous investissons 100 millions de dollars de fonds supplémentaires dans les services d'aide à l'enfance des Premières nations à l'intérieur des réserves. Grâce à cette approche, nous rejoignons environ 68 p. 100 des enfants des Premières nations qui habitent dans les réserves<sup>39</sup>.

Odette Johnston,  
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

38 Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, mai 2008, p. 32–33.

39 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 40, 14 décembre 2010, 0930.

avons créé, avec les services inévitables dans les réserves, c'est ce que j'appelle souvent une « tempête parfaite de désavantages ». Si vous placez n'importe quel enfant dans ces conditions, les parents auront du mal à s'en occuper correctement.<sup>35</sup>

Cindy Blackstock,  
Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada

## A. Affaires indiennes et du Nord Canada<sup>36</sup> : Financement des services à l'enfance et à la famille des Premières nations

### i. Financement par Affaires indiennes et du Nord Canada : directive 20-1

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) finance les services à l'enfance et à la famille destinés aux enfants des Premières nations vivant dans une réserve, y compris les services de placement en famille d'accueil et d'adoption. Les fonds versés assurent actuellement la prise en charge d'environ 9 000 enfants. AINC a créé le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations en 1990, en s'appuyant sur la politique de l'aide à l'enfance autochtone, afin de fournir des fonds aux Premières nations, à leurs organisations et aux provinces. Les fonds sont distribués à certains organismes d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations au moyen d'une formule de financement appelée directive 20-1<sup>37</sup>. La part du financement attribuée à chaque organisme est fonction de la population de jeunes (de moins de 18 ans). La formule repose sur le postulat que chaque organisme prend en charge 6 % des enfants vivant dans les réserves qui relèvent de lui. En réalité, le pourcentage varie, ce qui peut créer des inégalités. La formule ne tient pas compte de facteurs qui peuvent se répercuter sur les coûts, comme les différences entre les besoins des communautés ou les services déjà offerts. De plus, la directive 20-1 remonte à l'année 1988 et n'a pas été mise à jour en fonction des besoins actuels des services d'aide à l'enfance dans chaque province, ni du nombre croissant d'enfants autochtones pris en charge.

### Recommandation 5

#### Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine les inégalités perçues entre les services à l'enfance et à la famille fournis dans les réserves et ceux fournis en dehors des réserves.

Pour assurer un accès équitable aux services, il faut un bon système de collecte de données qui permet de savoir combien d'enfants sont pris en charge et quels services sont nécessaires pour les aider véritablement, ainsi que leurs familles. AINC recueille des

35 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 38, 7 décembre 2010, 0915.

36 Au moment où le Comité a étudié l'adoption et rédigé son rapport, le ministère s'appelait Affaires indiennes et du Nord Canada. C'est donc ce nom-là qui est employé dans le texte, sauf dans les recommandations, où l'on emploie le nom courant du ministère, soit Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

37 Il y a lieu de mentionner que cette formule ne s'applique pas dans les provinces qui ont signé un accord tripartite avec le gouvernement fédéral.



d'autres pays, ne sont jamais revenus chez eux et ont grandi sans connaître leurs racines ou sans en saisir la signification<sup>32</sup>. Les communautés autochtones s'opposaient vivement à cette façon de procéder, si bien qu'elles ont commencé à mettre sur pied leurs propres organismes d'aide à l'enfance à la fin des années 1970.

Les services de bien-être de l'enfance offerts aux peuples autochtones continuent d'être pour la plupart mandatés par l'entremise de lois fédérales et provinciales. Les communautés autochtones du Canada mettent sur pied leurs propres organismes de bien-être de l'enfance depuis la fin des années 1970. Il existe actuellement au-delà de 125 organismes dirigés par des Autochtones au Canada, la majorité desquels sont mandatés par les gouvernements provinciaux. Certains de ceux-ci offrent des services de prévention en tant qu'organismes prémandatés et nombre d'entre eux participent activement aux négociations avec les gouvernements fédéral et provinciaux afin de faire passer le contrôle du bien-être de l'enfance autochtone d'un palier provincial au niveau communautaire<sup>33</sup>.

Les enfants autochtones sont actuellement surreprésentés dans le système d'aide à l'enfance. Un témoin a déclaré qu'ils sont proportionnellement de six à huit fois plus nombreux que les enfants non autochtones à être retirés de leur famille et de leur communauté<sup>34</sup>. Par conséquent, l'adoption est un enjeu crucial pour les enfants autochtones et pour leurs familles.

Les témoins ont aussi indiqué que la cause principale des placements des enfants autochtones en famille d'accueil n'est pas toujours le mauvais traitement subi par l'enfant; ce peut être aussi la négligence, la pauvreté, un logement inadéquat ou la consommation abusive d'alcool ou de drogues par les parents. La solution à ces problèmes ne relève donc pas uniquement de l'accessibilité des services d'aide à l'enfance. Mais lorsque le besoin s'en fait sentir, il se révèle que les services offerts, tant par les organismes des Premières nations que par les services à l'enfance et à la famille provinciaux, sont insuffisants. Un témoin expert a signalé que l'obligation première devrait être d'assurer la sécurité et le bien-être des enfants au sein même de leur famille grâce à des services tels que le counselling individuel et familial, le soutien aux enfants ayant des besoins spéciaux, le counselling en situation de crise, les services d'aide familiale, les interventions initiales et les services de garde.

Il importe de réfléchir à ce qu'est le délaissement. Trop souvent, nous, les Canadiens, pensons que c'est lorsqu'un parent ne remplit pas son rôle correctement. Mais lorsque vous considérez la pauvreté et la vétusté des logements, particulièrement chez les Premières nations, vous voyez que ce sont des facteurs qui échappent au contrôle des gens vivant en réserve, car ils ne sont pas propriétaires de leur domicile. Leur développement économique est restreint par la Loi sur les Indiens. Ainsi, ce que nous

32 Marilyn Bennett et Cindy Blackstock, *Recensement des écrits et bibliographie annotée traitant de certains aspects du bien-être des enfants autochtones au Canada*, site de recherche des Premières nations du Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants, 2002.

33 *Ibid.*

34 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 38, 7 décembre 2010, 0845 (Cindy Blackstock, Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada).

transmettre la citoyenneté à leurs propres enfants nés à l'étranger, par comparaison avec les enfants nés au Canada ou entrés au Canada par la voie de l'immigration et qui obtiennent leur citoyenneté une fois au Canada. CIC a expliqué que le but visé par la loi est de « réduire la différence entre les dispositions qui s'appliquaient aux enfants nés à l'étranger de Canadiens et aux enfants adoptés à l'étranger par des Canadiens qui ont obtenu la citoyenneté par voie directe. Ces deux groupes sont traités de la même façon par la loi, en ce sens qu'ils sont tous deux assujettis à la limite de la première génération<sup>30</sup>. »

Il faut aussi savoir que la loi prévoit l'égalité de traitement, mais que cela dépend des groupes de comparaison. À l'heure actuelle, en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*, [...] sont traités sur un pied d'égalité, en ce qui concerne leur capacité de transmettre leur citoyenneté, ceux qui sont nés au Canada et ceux qui sont naturalisés au Canada. Si leurs enfants sont nés à l'étranger, ils sont citoyens canadiens. Sont aussi traités sur un pied d'égalité en vertu de la loi ceux qui sont nés de parents canadiens à l'étranger et ceux qui sont adoptés à l'étranger et qui empruntent la voie directe vers la citoyenneté.

Il faut aussi savoir que, dans bien des cas, les parents adoptifs peuvent profiter d'une option qui n'est pas offerte aux Canadiens qui vivent à l'étranger. Dans le cas des Canadiens vivant à l'étranger, s'ils sont nés ou s'ils ont été naturalisés au Canada, leur enfant né à l'étranger est automatiquement citoyen canadien et ils sont visés par la limite de la première génération. Un parent qui vit au Canada et qui décide d'adopter un enfant à l'étranger peut demander que l'enfant vienne au Canada en tant que résident permanent du Canada — si l'enfant est naturalisé de cette façon, il peut transmettre sa citoyenneté à ses descendants — ou il peut demander la voie directe vers la citoyenneté, auquel cas l'enfant est assujéti à la limite de la première génération. Cette option n'est pas offerte aux parents dont les enfants sont nés à l'étranger, car ils obtiennent la citoyenneté à la naissance. Toutefois, ils sont visés par la limite de la première génération<sup>31</sup>.

Nicole Girard,  
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

## ADOPTION AUTOCHTONE

En 1951, la *Loi sur les Indiens* a été révisée pour que les lois provinciales d'application générale visent les membres des Premières nations vivant dans une réserve. Cette modification a permis aux provinces d'intervenir dans un domaine qui jusqu'alors était réservé exclusivement au gouvernement fédéral et de se voir transférer la responsabilité de services de santé, d'aide sociale et d'éducation destinés aux Autochtones.

C'est ainsi que les provinces en sont venues à s'occuper des adoptions autochtones. Beaucoup d'enfants autochtones ont été placés en foyer nourricier ou en adoption. La plupart ont vécu dans des familles non autochtones d'autres provinces ou

30 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 40, 14 décembre 2010, 0905.  
31 *Ibid.*, 0925.



citoyen canadien<sup>26</sup>. Il existe deux processus à cette fin : la citoyenneté (attribution de la citoyenneté par voie directe)<sup>27</sup>.

Avant 2006, un Canadien qui voulait adopter un enfant à l'étranger devait faire une demande de parrainage en vue de l'octroi du statut de résident permanent à l'enfant aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Cette démarche est souvent appelée processus d'immigration ou de citoyenneté par naturalisation. Pour obtenir la citoyenneté, l'enfant adopté devait d'abord devenir résident permanent, puis devait satisfaire aux critères de résidence et aux autres exigences de la *Loi sur la citoyenneté*.

Une version entièrement révisée de la *Loi sur la citoyenneté*, entrée en vigueur le 23 décembre 2007, a instauré une nouvelle démarche pour l'entrée au Canada des enfants adoptés à l'étranger : le processus de citoyenneté (aussi appelé voie directe vers la citoyenneté). Toutefois, les parents adoptifs ont encore la possibilité de parrainer leur enfant afin qu'il entre au Canada à titre de résident permanent.

La citoyenneté par filiation est une question complexe. Certains témoins se sont dits préoccupés par les limites qui y sont imposées, en ce sens qu'elle peut seulement être transmise à la première génération de personnes nées ou adoptées à l'étranger.

Le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la citoyenneté*<sup>28</sup> prévoit qu'un enfant né ou adopté à l'étranger et dont au moins un des parents est citoyen canadien reçoit directement la citoyenneté par filiation. Autrement dit, la première génération née à l'étranger peut obtenir la citoyenneté canadienne par filiation.

Le projet de loi C-37, *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté*, qui a pris effet le 17 avril 2009, fixe à la deuxième génération la limite d'attribution de la citoyenneté canadienne par filiation<sup>29</sup>. Selon le paragraphe 3(3) de la *Loi sur la citoyenneté*, les parents canadiens nés à l'étranger qui ont obtenu la citoyenneté directement ne peuvent pas transmettre directement la citoyenneté canadienne à leurs enfants nés à l'étranger.

Certains parents adoptifs ont dit estimer que les enfants qui entrent au Canada par la voie de la citoyenneté directe sont traités injustement quand vient le temps de

---

26 Citoyenneté et Immigration Canada, Notes pour une allocution prononcée par Andrew Griffith, directeur général, Citoyenneté et Multiculturalisme, devant le Comité, Ottawa (Ontario), 25 novembre 2010, p. 3.

27 Pour plus de renseignements sur les différences entre ces deux processus, voir les annexes B et C.

28 *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C., 1985, ch. C-29.

29 Il y a une exception à l'interdiction de transmettre la citoyenneté à la deuxième génération née à l'étranger. À l'heure actuelle, le paragraphe 3(5) de la *Loi sur la citoyenneté* prévoit qu'un enfant né ou adopté à l'étranger peut obtenir la citoyenneté si l'un de ses parents était, au moment de la naissance ou de l'adoption, au service à l'étranger des Forces armées canadiennes, de l'administration publique fédérale ou de la fonction publique d'une province, sans avoir été engagé sur place (ci-après « employés du gouvernement » pour plus de commodité). Cette disposition a pour but de permettre aux actuels employés du gouvernement de transmettre leur citoyenneté par filiation, même s'ils sont eux-mêmes nés à l'étranger.

considération. Ils doivent connaître les politiques d'adoption du pays d'origine de l'enfant, et ils veulent avoir la certitude que l'enfant qui leur est offert est légalement adoptable, c'est-à-dire qu'il n'est pas victime d'exploitation ou de traite<sup>23</sup>.

Pour soutenir les parents qui entreprennent des démarches d'adoption internationale, les Services à l'adoption internationale (SAI) de RHDC et RHDC ont fourni de meilleurs renseignements sur le processus d'adoption internationale. Les représentants de CIC se sont dits d'accord, indiquant que leur ministère travaillait à l'élaboration d'un site Web plus convivial qui devrait répondre aux questions que se posent les Canadiens au sujet de l'adoption internationale. Les parents adoptifs trouvent particulièrement frustrante l'information limitée dont ils disposent sur les deux voies d'accès au pays pour un enfant adopté (la citoyenneté ou le statut de résident permanent). Ce site Web plus convivial est maintenant accessible et on y trouve une information beaucoup plus claire sur les diverses voies possibles pour faire entrer un enfant adopté au Canada.

Un certain nombre de témoins ont dit que RHDC et CIC devraient fournir de meilleurs renseignements sur le processus d'adoption internationale. Les représentants de CIC se sont dits d'accord, indiquant que leur ministère travaillait à l'élaboration d'un site Web plus convivial qui devrait répondre aux questions que se posent les Canadiens au sujet de l'adoption internationale. Les parents adoptifs trouvent particulièrement frustrante l'information limitée dont ils disposent sur les deux voies d'accès au pays pour un enfant adopté (la citoyenneté ou le statut de résident permanent). Ce site Web plus convivial est maintenant accessible et on y trouve une information beaucoup plus claire sur les diverses voies possibles pour faire entrer un enfant adopté au Canada.

#### Recommandation 4

**Le Comité recommande que les Services à l'adoption internationale offrent sur leur site Web une meilleure information au sujet du processus d'adoption internationale et des différents pays où l'adoption est accessible aux Canadiens.**

#### B. Citoyenneté par filiation

CIC aide les familles à obtenir la citoyenneté canadienne pour un enfant adopté dans un pays étranger et à le faire entrer au Canada comme résident permanent ou

23 Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Mot d'ouverture pour Jacques Paquette, sous-ministre adjoint principal, Direction générale de la sécurité du revenu et du développement social — Comparaison devant le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 25 novembre 2010, p. 4-5.

24 *Ibid.*, p. 6.

25 *Ibid.*



## Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine la possibilité de demander à Statistique Canada de recueillir, d'analyser et de rendre publiques, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et les services autochtones d'aide à l'enfance, des données annuelles sur les enfants et les jeunes pris en charge par les services d'aide à l'enfance, et plus précisément sur le nombre d'enfants et de jeunes qui peuvent légalement être adoptés, et ce, conformément aux lois sur la protection de la vie privée là où elles s'appliquent.

## Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral envisage la possibilité d'une collaboration avec les provinces et les territoires en vue de la création d'une base de données nationale pour enrichir les connaissances sur les enfants et les jeunes pris en charge par les services d'aide à l'enfance et sur le besoin de familles adoptives dans tout le pays, et que la base de données soit accessible en ligne sur un site Web convivial pour faciliter le travail de recherche des personnes qui veulent en savoir plus sur l'adoption au Canada.

## ADOPTION INTERNATIONALE

### A. Information sur le processus d'adoption internationale

Il y a eu 1 946 adoptions internationales en 2010<sup>21</sup>. Un représentant de RHDCC qui a témoigné devant le Comité a expliqué le rôle du gouvernement fédéral dans l'adoption internationale. Le Comité a été informé de la complexité de ce genre d'adoption et de la nécessité pour les parents adoptifs de comprendre les politiques et les lois de la province ou du territoire où ils résident, mais aussi les lois fédérales en matière d'immigration et les lois en vigueur dans le pays d'origine de l'enfant qu'ils souhaitent adopter. Dans bien des pays, dont le Canada, l'adoption internationale est assujettie à la Convention de La Haye. Il incombe à l'agence ou au bureau d'adoption de la province ou du territoire d'expliquer aux parents en quoi consistent les exigences si l'enfant qu'ils veulent adopter vient d'un des pays signataires de la Convention<sup>22</sup>. Un représentant de RHDCC a déclaré que le processus d'adoption internationale est non seulement long et compliqué, mais également très coûteux, les frais pouvant se chiffrer entre 20 000 et 50 000 \$.

Même les parents les mieux préparés peuvent, au cours des démarches, être surpris par les facteurs financiers, culturels, juridiques et autres à prendre en

21 Robin Hilborn, Canadians adopted 1,946 children from abroad in 2010, Adoption Helper.

22 Conférence de La Haye de droit international privé, *Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*.

Nous devons pouvoir identifier ces enfants, et je crois que la technologie est en place pour nous aider à les suivre<sup>18</sup>.

Pat Convery,  
Conseil d'adoption de l'Ontario

On doit instaurer un meilleur système de collecte, et pour ce faire, l'un des moyens serait de convoquer une réunion d'un petit groupe formé de représentants de Statistique Canada, de directeurs des services provinciaux de protection de l'enfance, de coordonnateurs d'adoption, d'autres personnes qui tiennent des statistiques juridiques, etc., pour réfléchir à la façon dont nous pourrions recueillir ces données. C'est une étude [de faisabilité].

On l'avait fait il y a un certain nombre d'années pour rassembler des statistiques sur la violence envers les enfants, à une époque où il n'y en avait pas. C'est une ligue pour le bien-être de l'enfance qui s'était chargée de cette initiative, à laquelle j'ai pris part. Nous avions réuni un petit groupe comme celui-là. Cela avait coûté peut-être 15 000 ou 20 000 \$, et le groupe avait déterminé de quelle façon recueillir ces données. Nous avons donc maintenant des données nationales sur la violence envers les enfants. Ce serait également faisable pour les enfants pris en charge ou adoptés. Une étude de faisabilité serait un point de départ<sup>19</sup>.

Sandra Scarth,  
Conseil d'adoption du Canada

En 2009, RHDCC a discuté avec les directeurs provinciaux et territoriaux des services d'aide à l'enfance de la création d'un cadre qui permettrait de suivre les jeunes pris en charge par le système et de voir s'ils vont bien. Les consultations ont mené à la mise sur pied de la Matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse (MIP), qui fournit une série d'indicateurs pour le suivi de la prise en charge dans les diverses administrations. Ces indicateurs peuvent aider les gestionnaires des services d'aide et les décideurs à cerner les tendances et à évaluer les programmes et les politiques<sup>20</sup>. Le projet de MIP a montré que les directeurs des services d'aide à l'enfance aux niveaux fédéral, provincial et territorial peuvent unir leurs efforts afin d'améliorer les connaissances sur les enfants pris en charge. Ce type de projet devrait être poursuivi et pourrait venir compléter les données recueillies grâce à une base de données nationale.

Les témoins ont aussi indiqué que RHDCC a commencé à subventionner la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada afin qu'elle commence à recueillir des données auprès des services d'aide à l'enfance partout au pays. Ces données porteront sur les enfants en famille d'accueil plus que sur les enfants qui peuvent également être adoptés. Les membres du Comité estiment toutefois qu'il s'agit d'un bon point de départ qui pourrait se traduire par des efforts pour verser encore plus d'informations dans une nouvelle base de données nationale.

- 
- 18 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 37, 2 décembre 2010, 0900.  
19 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 35, 25 novembre 2010, 1025.  
20 Nico Trocme et coll., *Matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse (MIP)*, septembre 2009.



## B. Données nationales sur les enfants pris en charge et placés en adoption

Les témoins ont par ailleurs signalé qu'il est difficile de saisir véritablement l'ampleur du problème de l'adoption, car il n'y a pas de base de données centrale permettant de déterminer combien d'enfants sont pris en charge par les services d'aide à l'enfance, combien sont des pupilles de l'État admissibles à l'adoption, combien d'enfants présentent des besoins spéciaux, combien atteignent leur majorité sans avoir pu bénéficier d'un placement permanent dans une famille, combien d'enfants autochtones sont encore confiés aux services généraux d'aide à l'enfance de leur province, etc.

Comme je l'ai déjà mentionné, l'une des préoccupations principales réside dans l'accès aux données. Nous avons d'excellentes données sur l'adoption internationale, mais nous n'avons à peu près rien sur l'adoption au Canada. La situation est grave. Nos données sur les adoptions intérieures [ont été] recueillies de façon ponctuelle. Les plus récentes remontent à 2004. Elles n'ont été rendues publiques qu'en 2007. Nous ne saurions vous dire combien il y a actuellement d'enfants en famille d'accueil ou combien sont placés en adoption. Nous n'avons que des estimations.

Nous ne pourrions même pas répondre aux questions les plus simples à ce sujet. Nous ne savons pas combien il y a d'enfants dans le système. Nous ignorons le nombre de ceux pour lesquels il y a un plan d'adoption. Nous ne saurions vous dire combien ont été aiguillés vers une adoption, quel est le temps d'attente pour ce faire, combien de temps ils ont dû attendre un placement, combien ils ont de frères et sœurs qui pourraient également être adoptés, combien sont autochtones, combien de parents adoptifs reçoivent des subventions, combien quittent le foyer d'accueil sans soutien familial ni contact. Nous ne pouvons rien vous dire de tout cela. Nous n'avons aucun moyen de dégager les tendances. Nous ne savons pas les raisons pour lesquelles le nombre d'enfants pris en charge augmente dans certaines provinces, comme le Manitoba, et diminue en Colombie-Britannique<sup>17</sup>.

Sandra Scarth,  
Conseil d'adoption du Canada

Le manque de renseignements, même les plus élémentaires, au sujet des enfants qui sont pris en charge par les services d'aide à l'enfance, placés en famille d'accueil ou en attente d'adoption est un problème critique. Pour se doter de politiques et de services d'adoption efficaces, il faut déterminer l'ampleur de ce que les témoins appellent la « crise de l'adoption » et en connaître les paramètres. La plupart des témoins ont recommandé au gouvernement fédéral de travailler en collaboration avec les provinces et les territoires et avec les services autochtones d'aide à l'enfance pour mettre au point une base de données nationale permettant de recueillir l'information, de l'analyser et de la rendre publique.

Il y a d'abord la création d'une banque de données fédérale. On sait peu de choses au sujet des enfants et des jeunes qui sont [pris en charge]. Le Canada n'a pas bien recueilli ces données. Cette lacune présente un obstacle immense à la planification et à l'attribution de financement convenable aux programmes de [placement] permanent.

Je crois qu'ici encore, on ne tient pas compte de l'importance de la permanence. Trop souvent, on s'attend à ce que le système de foyers prenne soin des enfants et des jeunes, alors qu'il faudrait plutôt privilégier l'adoption. Cette solution est préférable, car elle permet aux jeunes de former des liens dont ils bénéficient jusqu'à l'âge adulte et qu'ils ne peuvent nouer s'ils sont pris en charge par un système<sup>14</sup>.

Lisa Davis,  
à titre personnel

De nombreux témoins ont fait valoir la nécessité d'une campagne nationale de sensibilisation du public pour faire mieux connaître l'adoption et pour mettre la population au courant des milliers d'enfants et de jeunes en quête d'un foyer permanent au Canada. Pour beaucoup, une campagne de cette nature permettrait de jumeler des parents et des enfants en attente et de réduire ainsi le nombre de jeunes qui atteindront l'âge adulte sans avoir trouvé de famille permanente.

[La deuxième recommandation est] de travailler de concert avec le Conseil d'adoption du Canada pour financer une campagne nationale de sensibilisation en faveur de l'adoption au pays, en parlant notamment des enfants en attente d'adoption et de ce qu'ils ont à offrir aux parents canadiens<sup>15</sup>.

Laura Eggerston,  
Conseil d'adoption du Canada

Je recommande aussi la création d'une campagne de sensibilisation publique nationale et le financement de messages et de films d'intérêt public. Nous avons commencé à travailler là-dessus avec le Conseil d'adoption du Canada, mais nous n'avons pas pu continuer<sup>16</sup>.

Jennifer Haire,  
à titre personnel

## Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des territoires et le Conseil d'adoption du Canada, conçoive et lance une campagne nationale de sensibilisation du public visant à mieux faire connaître l'adoption et à mettre la population au courant des milliers d'enfants en attente d'un foyer permanent au Canada, les ressources allouées à cette campagne devant tenir compte du fait que le Canada traverse une période de contraintes budgétaires.

- 14 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n<sup>o</sup> 45, 17 février 2011, 1145.  
15 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n<sup>o</sup> 35, 25 novembre 2010, 0955.  
16 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n<sup>o</sup> 36, 30 novembre 2010, 0900.



Notre bureau est souvent appelé à défendre les droits de ces jeunes personnes, qui se trouvent tant bien que mal un endroit où vivre — ils squattaient les divans d'amis ou ils vivaient tout simplement dans des refuges ou dans la rue. Ces jeunes sont de plus en plus nombreux à se tourner vers des activités illicites pour subvenir à leurs besoins et aboutissent dans le système de justice pénale pour les jeunes. Malheureusement, certains vont jusqu'à me dire qu'ils apprécieraient être détenus en milieu fermé, du fait que ce contexte leur donne accès à trois repas par jour, à un abri, à une éducation et à des activités qui ne leur seraient pas offertes autrement.<sup>10</sup>

François Levert,  
Bureau de l'ombudsman du Nouveau-Brunswick

J'ai été placée en famille d'accueil à l'âge de trois ans. J'ai vieilli hors du système. J'ai maintenant 32 ans, et je suis enfin à l'université, de mon propre choix, et non parce qu'on m'a encouragée à y aller. Quand j'avais 20 ans, j'ai saisi ma dernière chance de profiter d'une éducation avec l'aide de la société d'aide à l'enfance. Je suis devenue esthéticienne, ce qui m'a menée vers un emploi du bas de l'échelle avec très peu de sécurité. J'avais une jeune famille, et c'était très dur, mais j'ai continué de faire du bénévolat et j'ai travaillé très fort à me construire pour pouvoir me rendre à l'université. Mais je fais tout seule. Donc quand j'ai besoin d'appeler quelqu'un pour savoir quoi faire de mon enfant de trois ans très caractériel, il est difficile de savoir vers qui me tourner. Il est difficile d'avoir un sentiment d'appartenance<sup>11</sup>.

Lisa Davis,  
à titre personnel

## A. Pour une plus grande sensibilisation

De nombreux témoins ont souligné le bon travail du Conseil d'adoption du Canada, qui administre un programme efficace appelé Les enfants du Canada en attente. Il s'agit du seul programme national accessible sur le Web que « des parents adoptifs potentiels peuvent consulter afin de voir les profils et les photos des enfants qui attendent l'adoption dans des familles d'accueil<sup>12</sup> ». Ce programme a obtenu jusqu'à présent un taux de placement en adoption de 85 %. Des témoins ont aussi parlé du programme AdoptOntario, « base de données provinciale financée par le ministère et qui vise à assortir des familles en Ontario avec des enfants confiés à des familles d'accueil par les sociétés d'aide à l'enfance et pour qui on cherche à mettre en place un plan d'adoption<sup>13</sup> ». La majorité des témoins étaient d'avis qu'il faut faire plus pour trouver des familles adoptives aux enfants en famille d'accueil.

10 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 37, 2 décembre 2010, 0850.

11 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 45, 17 février 2011, 1110.

12 Conseil d'adoption du Canada, Liens familiaux : Comment le gouvernement du Canada pourrait soutenir l'adoption, mémoire présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 25 novembre 2010, p. 7.

13 Conseil d'adoption de l'Ontario, Renforcer les liens pour la vie, présentation au Comité des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, Ottawa, 2 décembre 2010.

au cours de laquelle on donne des renseignements sur la procédure d'adoption, le délai d'attente et les enfants en attente d'adoption. Les personnes qui désirent poursuivre la démarche doivent adresser une demande officielle à l'agence ou à l'autorité provinciale ou territoriale concernée. Un examen médical, une vérification du casier judiciaire et des références sont alors exigés. À l'étape suivante, un travailleur social procède à une étude du milieu familial. Une fois cette étude terminée, un rapport est produit et soumis à l'approbation de l'agence. Il peut s'écouler jusqu'à un an avant que la demande d'adoption soit approuvée. Le meilleur intérêt de l'enfant est un critère primordial au Canada dans toute décision prise en matière d'adoption publique.

Malgré tous les efforts des services d'aide à l'enfance, le Canada est aux prises avec un grave problème d'adoption. De nombreux témoins ont dit qu'environ 30 000 enfants pris en charge par les services d'aide à l'enfance sont dans l'attente d'une adoption qui leur procurerait enfin la stabilité et la sécurité d'une famille permanente. Certains témoins ont mentionné la situation préoccupante des milliers de jeunes qui, tous les ans, sortent du système d'aide à l'enfance sans avoir eu de famille stable. Le Conseil d'adoption du Canada, dans un mémoire présenté au Comité, a expliqué que ces jeunes « arrivent à l'âge adulte sans relations et sans soutien. Bon nombre d'entre eux deviennent des décrocheurs, des parents [seuls], et au bout du compte, finissent comme bénéficiaires de l'aide sociale ou sans-abri<sup>8</sup>. » De jeunes adultes qui n'ont jamais été adoptés ont parlé avec émotion de l'impact qu'a eu sur leur vie l'absence totale de soutien familial et du fait qu'ils aimeraient tellement sentir qu'ils ont leur place quelque part. Certains ont aussi fait part de leurs réussites et expliqué qu'ils avaient surmonté les difficultés et les obstacles pour s'instruire, travailler et fonder leur propre famille. On évalue à 2 000 seulement le nombre d'enfants et de jeunes qui sont adoptés chaque année dans le système public<sup>8</sup>.

Je rêve de voir chacun des 30 000 enfants adoptables qui vivent au Canada trouver leur famille définitive. Actuellement, leur tuteur est l'État, et les parents [de famille d'accueil] sont les héros de notre monde. Mais chaque enfant, peu importe ses besoins médicaux, émotifs ou physiques particuliers, mérite à tout âge de vivre dans un milieu stable<sup>9</sup>.

La rév. Kimberly Sabourin,  
Destiny Adoption Services

Phénomène déconcertant, la croissance du nombre de centres résidentiels pour enfants est stagnante, mais le nombre de familles d'accueil est en baisse. En l'absence de toute indication du nombre de parents adoptifs potentiels pour les jeunes ayant des besoins spéciaux, il y a d'autant plus matière à être préoccupés.

- 7 Conseil d'adoption du Canada, Liens familiaux : Comment le gouvernement du Canada pourrait soutenir l'adoption, mémoire présenté au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 25 novembre 2010, p. 2.
- 8 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 35, 25 novembre 2010, 0955. Il convient de signaler que les exigences statistiques varient d'une administration à l'autre, de sorte qu'il est difficile d'établir le nombre exact d'adoptions qui ont lieu chaque année au Canada.
- 9 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 35, 25 novembre 2010, 1005.



et à l'étranger et constitue l'autorité centrale pour le Canada à l'égard de la Convention de La Haye<sup>4</sup>. Le travail à cet égard est assuré par les Services à l'adoption internationale de RHDC.

Le gouvernement fédéral joue un rôle important en veillant à ce que les adoptions effectuées par les parents canadiens soient appropriées et respectent les lois et règlements fédéraux, ainsi que les traités internationaux. À titre d'exemple, le Canada a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale. Ces conventions internationales ont pour objectif de protéger les droits fondamentaux des enfants, de veiller à ce que les adoptions internationales placent les meilleurs intérêts de l'enfant avant tout, et d'établir un système de coopération entre les États afin de prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants<sup>5</sup>.

Jacques Paquette,  
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences

Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) joue aussi un rôle important dans le processus d'adoption internationale. Le Comité a été informé que les adoptions se déroulent conformément à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et à la *Loi sur la citoyenneté* et dans le respect des obligations internationales du Canada. Dans certaines régions du monde, la traite des enfants est une source de préoccupation, les documents ne sont pas fiables et bien peu de mesures existent pour protéger les enfants. En pareil cas, « CIC collabore avec les provinces en vue de s'assurer qu'est respecté l'intérêt supérieur des enfants adoptés par les Canadiens<sup>6</sup> ». CIC a indiqué au Comité qu'il avait des agents dans 90 points de service à l'étranger qui traitent des dossiers d'adoption internationale suivant les lois et les règlements de l'immigration, le droit international et les lois du pays d'origine de l'enfant.

En ce qui concerne le soutien financier, le gouvernement fédéral verse des paiements de transfert aux provinces et aux territoires par le moyen du Transfert canadien en matière de santé et du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Il offre aussi un soutien directement aux parents adoptifs. Les parents qui adoptent un enfant sont admissibles aux prestations parentales d'assurance-emploi et à un crédit d'impôt non remboursable servant à compenser certains des frais d'adoption. De plus, les parents adoptifs, à l'instar des parents biologiques, ont droit à des prestations fédérales pour les enfants et la famille (Prestation universelle pour la garde d'enfants, Prestation fiscale canadienne pour enfants, supplément de la Prestation nationale pour enfants, etc.).

## L'ADOPTION PUBLIQUE AU CANADA

Bien que certains éléments varient d'une province à l'autre, le processus d'adoption publique est essentiellement le même partout au pays. Il y a d'abord une rencontre initiale

4 Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Adoption internationale au Canada*.  
5 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 35, 25 novembre 2010, 0850.  
6 *Ibid.*

A. Les services d'adoption, secteur de responsabilité provincial et territorial

L'adoption est une question complexe aux multiples facettes. Les procédures d'adoption et les mesures de soutien durant et après l'adoption varient suivant la province et le territoire. Il existe différents types d'adoption : privée ou publique, nationale ou internationale et coutumière autochtone. Les services d'adoption relèvent des gouvernements provinciaux et territoriaux. « Les autorités provinciales et territoriales sont responsables de la gestion des arrangements d'une adoption et de la supervision des agences et organismes d'adoption qui placent des enfants sous leur compétence<sup>1</sup>. » Les provinces et les territoires du Canada se conforment tous à la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, ratifiée par le Canada en 1996<sup>2</sup>. Chacune des autorités provinciales et territoriales a son propre processus d'adoption, ses critères d'admissibilité, ses règles, ses lois et sa structure administrative.

Je dois dire au départ que l'adoption au Canada est une responsabilité de compétence provinciale et territoriale, et que chaque province et territoire a ses propres règles et règlements sur tous les aspects de l'adoption, y compris l'adoption d'enfants [venant de l'étranger]. Ce sont les provinces et territoires ou les agences d'adoption autorisées qui sont chargés de la gestion des cas d'adoption<sup>3</sup>.

Jacques Paquette,  
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences

B. Rôle du gouvernement fédéral

Le Comité respecte la compétence des provinces et des territoires en matière d'adoption au Canada. Dans le présent rapport, il s'intéresse aux mesures servant à promouvoir l'adoption et à soutenir les familles adoptives. Il souhaite aussi que tous les enfants en attente d'adoption au Canada puissent trouver une famille adoptive aimante et attentionnée et que les parents adoptifs reçoivent le soutien dont ils ont besoin pour s'occuper de leurs enfants.

Le gouvernement fédéral a un rôle bien défini à jouer, surtout dans les cas d'adoption internationale. Quatre ministères interviennent alors : Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), Citoyenneté et Immigration Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada et Justice Canada. RHDCC est le principal ministère fédéral responsable de l'adoption internationale au pays

1 Ressources humaines et Développement des compétences Canada [RHDCC], *Services d'adoption internationale (SAI)*.

2 Conférence de La Haye de droit international privé, *Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale*, 29 mai 1993.

3 Comité, *Témoignages*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, réunion n° 35, 25 novembre 2010, 0845.



# L'ADOPTION AU CANADA : MESURES DE SOUTIEN À L'ADOPTION, AUX FAMILLES ET AUX ENFANTS

## INTRODUCTION

Le 17 mars 2010, le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (ci-après le Comité) a adopté une motion portant sur l'étude des mesures de soutien fédérales actuellement offertes aux parents adoptifs et à leurs enfants adoptés. Voici le libellé de cette motion :

Que le Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées reçoive instruction d'examiner les mesures de soutien actuellement offertes par le gouvernement fédéral aux parents adoptifs et à leurs enfants adoptés, tout en reconnaissant et respectant les compétences des provinces et des territoires en la matière et, au terme de cette étude, qu'il fasse rapport de ses conclusions à la Chambre.

Une motion semblable avait été présentée à la Chambre des communes par le député Jeff Watson le 30 octobre 2009 durant la 2<sup>e</sup> session de la 40<sup>e</sup> législature. Elle demandait à la Chambre de donner instruction au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées d'entreprendre une étude des mesures de soutien fédérales aux parents adoptifs et à leurs enfants. Cette motion a été adoptée le 25 novembre 2009.

Un projet de rapport avait été rédigé durant la 3<sup>e</sup> session de la 40<sup>e</sup> législature, mais le Comité n'a pas eu le temps de le finaliser avant la dissolution du Parlement le 26 mars 2011.

Durant la première session de la 41<sup>e</sup> législature, le Comité a décidé de reprendre le projet de rapport. Il est important de noter que la plupart des membres du Comité n'ont pas entendu les témoins reçus durant la 40<sup>e</sup> législature, mais ils ont pu lire les comptes rendus des audiences.

Durant la 40<sup>e</sup> législature, le Comité a tenu sept réunions et entendu des fonctionnaires fédéraux, des représentants d'organismes sans but lucratif, des professionnels qualifiés du secteur de l'adoption, des représentants d'agences d'adoption, des spécialistes de l'adoption autochtone, ainsi que des parents adoptifs et des enfants et jeunes adoptés. Il tient à exprimer sa gratitude à tous les témoins qui ont raconté des épisodes de leur vie et donné leur point de vue sur l'adoption. Il remercie tout particulièrement les enfants et les jeunes adultes qui ont bien voulu parler de leur vie personnelle. Les membres du Comité ont été touchés par votre courage et votre dignité.



## L'ADOPTION, ÇA COMPTE POUR NOUS

La permanence crée un sentiment d'appartenance. La permanence pour les jeunes placés en famille d'accueil se décrit très simplement : c'est un besoin humain fondamental qui devrait être reconnu à tout le monde. Nous devons tous savoir où aller à Noël. Nous devons tous savoir où aller pendant les relâches universitaires.

Lisa Davis, 17 février 2011

J'ai passé huit ans dans une famille d'accueil, donc je faisais la distinction entre l'adoption et la famille d'accueil. Je n'avais pas de famille permanente. Si j'avais eu une famille adoptive, les choses seraient peut-être différentes, et j'aurais quelqu'un à qui m'adresser et à qui parler quand j'en ai besoin. J'aurais le sentiment d'avoir ma place quelque part et d'avoir de la valeur pour quelqu'un.

Alisha Bowie, 17 février 2011



D. Services post-adoption pour les enfants atteints d'un ensemble de troubles causés par l'alcoolisation fœtale et leurs familles .....	22
MESURES FÉDÉRALES DE SOUTIEN FINANCIER — PRESTATIONS PARENTALES D'ASSURANCE-EMPLOI (AE) ET CRÉDIT D'IMPÔT POUR FRAIS D'ADOPTION.....	24
A. Prestations parentales d'AE.....	24
i. La décision de la Cour d'appel fédérale dans la cause <i>Tomasson</i> .....	26
B. Crédit d'impôt pour frais d'adoption.....	27
C. Autres questions soulevées par les témoins.....	29
CONCLUSION.....	30
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	33
ANNEXE A : DÉFENDEURS PROVINCIAUX DES DROITS DES ENFANTS .....	37
ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS.....	39
ANNEXE C : LISTE DES MÉMOIRES.....	43
PROCÈS-VERBAUX.....	45
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE .....	47
OPINION DISSIDENTE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA .....	51

# TABLE DES MATIÈRES

L'ADOPTION AU CANADA : MESURES DE SOUTIEN À L'ADOPTION, AUX FAMILLES ET AUX ENFANTS .....	3
INTRODUCTION .....	3
CONTEXTE .....	4
A. Les services d'adoption, secteur de responsabilité provincial et territorial .....	4
B. Rôle du gouvernement fédéral .....	4
L'ADOPTION PUBLIQUE AU CANADA .....	5
A. Pour une plus grande sensibilisation .....	7
B. Données nationales sur les enfants pris en charge et placés en adoption .....	9
ADOPTION INTERNATIONALE .....	11
A. Information sur le processus d'adoption internationale .....	11
B. Citoyenneté par filiation .....	12
ADOPTION AUTOCHTONE .....	14
A. Affaires indiennes et du Nord Canada : Financement des services à l'enfance et à la famille des Premières nations .....	16
i. Financement par Affaires indiennes et du Nord Canada : directive 20-1 .....	16
ii. Approche du financement axée sur la prévention rehaussée .....	17
B. Adoption coutumière d'enfants autochtones .....	18
C. Adoption d'enfants autochtones par des familles non autochtones .....	19
SERVICES POST-ADOPTION .....	20
A. Manque de soutien .....	20
B. Subventions provinciales et territoriales .....	20
C. Programmes fédéraux visant à aider les familles adoptives et les enfants adoptés .....	21



# LE COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les mesures de soutien par le gouvernement fédéral aux parents adoptifs et a convenu de faire rapport de ce qui suit :





**COMITÉ PERMANENT DES RESSOURCES  
HUMAINES, DES COMPÉTENCES, DU  
DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION  
DES PERSONNES HANDICAPÉES**

**PRÉSIDENT**

Ed Komarnicki

**VICE-PRÉSIDENTS**

Rodger Cuzner

Carol Hughes

**MEMBRES**

Phil McColeman

Claude Patry

Manon Perreault

Devinder Shory

Brad Butt

Jean Crowder

Joe Daniel

Kellie Leitch

Colin Mayes

**Service d'information et de recherche parlementaires**

Chantal Collin, analyste

Sandra Gruescu, analyste

André Léonard, analyste



# MESURES DE SOUTIEN PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AUX PARENTS ADOPTIFS

Rapport du Comité permanent des ressources  
humaines, du développement des compétences,  
du développement social et de la condition des  
personnes handicapées

Le président

Ed Komarnicki, député

MARS 2012

41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION





Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

## PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :

Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943

Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757

publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca

<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à  
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

41<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION

MARS 2012

Ed Komarnicki, député

Le président

Rapport du Comité permanent  
des ressources humaines, du développement des  
compétences, du développement social et de la  
condition des personnes handicapées

MESURES DE SOUTIEN PAR LE GOUVERNEMENT  
FÉDÉRAL AUX PARENTS ADOPTIFS

CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA



21253











